



PARLEMENT | PARLIAMENT
CANADA

**EXAMEN DE L'EXERCICE DES ATTRIBUTIONS
DÉCOULANT DE LA DÉCLARATION DE
SITUATION DE CRISE EN VIGUEUR DU
14 FÉVRIER 2022 AU 23 FÉVRIER 2022**

**Rapport du Comité mixte spécial
sur la déclaration de situation de crise**

Les coprésidents

L'hon. Gwen Boniface, Rhéal Éloi Fortin et Matthew Green

DÉCEMBRE 2024

44^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

**EXAMEN DE L'EXERCICE DES ATTRIBUTIONS
DÉCOULANT DE LA DÉCLARATION DE
SITUATION DE CRISE EN VIGUEUR DU
14 FÉVRIER 2022 AU 23 FÉVRIER 2022**

**Rapport du Comité mixte spécial
sur la déclaration de situation de crise**

Les coprésidents

L'hon. Gwen Boniface, Rhéal Éloi Fortin et Matthew Green

DÉCEMBRE 2024

44^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL SUR LA DÉCLARATION DE SITUATION DE CRISE

COPRÉSIDENTS

L'hon. Gwen Boniface
Rhéal Éloi Fortin
Matthew Green

VICE-PRÉSIDENTS

L'hon. Claude Carignan, C.P.
Rachel Bendayan
Glen Motz

MEMBRES REPRÉSENTANT LE SÉNAT

L'hon. Peter Harder, C.P.
L'hon. Larry W. Smith

MEMBRES REPRÉSENTANT LA CHAMBRE DES COMMUNES

Larry Brock
James Maloney
Yasir Naqvi

AUTRES SÉNATEURS ET DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

L'hon. Bev Busson
L'hon. Larry W. Campbell
L'hon. Bernadette Clement
L'hon. Jane Cordy
Julie Dabrusin
L'hon. Colin Deacon
Stephen Ellis
Ted Flak
Kevin Lamoureux
Dane Lloyd
Alistair MacGregor

Brian Masse
Elizabeth May
L'hon. Rosemary Moodie
Christine Normandin
L'hon. Dennis Glen Patterson
Sherry Romanado
Alex Ruff
L'hon. Arif Virani
L'hon. Vernon White

COGREFFIERS DU COMITÉ

Mireille Aubé
Miriam Burke
Paul Cardeghna
Mark Palmer
Sébastien Payet

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Recherche et éducation

Stephanie Feldman, analyste
Ariel Shapiro, analyste
Iryna Zazulya, analyste

LE COMITÉ MIXTE SPÉCIAL SUR LA DÉCLARATION DE SITUATION DE CRISE

a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément à l'ordre de renvoi du Sénat du jeudi 3 mars 2022 et de la Chambre des communes du mercredi 2 mars 2022, le Comité a complété l'examen de l'exercice des attributions découlant de la déclaration de situation de crise en vigueur du lundi 14 février 2022 au mercredi 23 février 2022 et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	1
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	3
EXAMEN DE L'EXERCICE DES ATTRIBUTIONS DÉCOULANT DE LA DÉCLARATION DE SITUATION DE CRISE EN VIGUEUR DU 14 FÉVRIER 2022 AU 23 FÉVRIER 2022	9
Chapitre 1 : Introduction	9
Chapitre 2 : Suivi parlementaire.....	14
Chapitre 3 : Impact du « Convoi de la liberté »	20
Impact sur les résidents et les communautés	20
Impact économique	22
Chapitre 4 : Réponse politique au « Convoi de la liberté »	24
Chapitre 5 : Réponse policière au « Convoi de la liberté ».....	31
Défis auxquels se sont heurtées les forces policières.....	33
Coopération entre les différents services de police	38
Maintien de l'ordre dans la Cité parlementaire	42
Chapitre 6 : Sécurité nationale et le « Convoi de la liberté ».....	45
Chapitre 7 : Invocation de la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	49
Justification	54
Seuil légal.....	56
Chapitre 8 : Mesures extraordinaires à titre temporaire.....	59
<i>Règlement sur les mesures d'urgences</i>	60
<i>Décret sur les mesures économiques d'urgence</i>	64
Portée des mesures financières.....	65
Rôle des institutions financières	67
Plateformes de sociofinancement.....	70
Chapitre 9 : Respect de la <i>Charte</i>	73

Chapitre 10 : Accès à l'information et aux documents.....	77
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	89
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES.....	95
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	97
OPINION DISSIDENTE DU PARTI CONSERVATEUR DU CANADA	99
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS.....	113
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE DU CANADA	125

SOMMAIRE

Le « Convoi de la liberté » était un mouvement de protestation contre les mesures de santé publique prises pour combattre la pandémie de COVID-19 qui était mené par des opposants à la vaccination obligatoire imposée par le gouvernement aux personnes qui occupaient certains types d'emplois. Début 2022, le mouvement du « Convoi de la liberté » a pris rapidement de l'ampleur par l'entremise des médias sociaux et a donné lieu à plusieurs semaines de manifestations et de blocages dans tout le Canada, et plus particulièrement à certains points d'entrée ainsi qu'au centre-ville d'Ottawa. Le « Convoi de la liberté » a réussi à recueillir plusieurs millions de dollars sur les plateformes de sociofinancement GoFundMe et GiveSendGo.

Certains de ces blocages et manifestations ont perduré pendant des jours et des semaines, en janvier et février 2022, au point que les services de police locaux semblaient incapables d'y mettre un terme. Entre-temps, il y a eu des répercussions économiques et des incidences sur les résidents des secteurs touchés, particulièrement à Ottawa.

Le 14 février 2022, le premier ministre a annoncé que le gouverneur en conseil avait invoqué la [Loi sur les mesures d'urgence](#) pour la première fois depuis sa promulgation, en publiant une [Proclamation déclarant une urgence d'ordre public](#). Cela a autorisé le gouvernement à exercer, à titre temporaire, certains pouvoirs extraordinaires lui permettant de démanteler le « Convoi de la liberté ».

Ces mesures extraordinaires temporaires ont été édictées dans le [Règlement sur les mesures d'urgences](#) et le [Décret sur les mesures économiques d'urgence](#). Entre autres mesures, le *Règlement sur les mesures d'urgences* comprenait des dispositions visant à interdire certains types d'assemblées publiques et à sécuriser certains lieux, tandis que le *Décret sur les mesures économiques d'urgence* prévoyait un régime autorisant certaines institutions financières à geler les comptes utilisés pour soutenir le « Convoi de la liberté ».

Finalement, l'intervention des forces policières a permis de mettre un terme à l'occupation du centre-ville d'Ottawa ainsi qu'aux blocages à différents points d'entrée. La déclaration de situation de crise a été révoquée le 23 février 2022.

Le paragraphe 62(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence* prévoit qu'un comité d'examen parlementaire doit se pencher sur l'« exercice des attributions découlant d'une déclaration de situation de crise ».

Ainsi, le 3 mars 2022, un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes a été créé à cette fin (le Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise), et il a commencé son examen de l'exercice des attributions découlant d'une déclaration de situation de crise en mars 2022.

Selon l'alinéa 62(6)c) de la *Loi sur les mesures d'urgence*, le comité d'examen parlementaire est tenu de faire rapport au Parlement dans les sept jours de séance suivant l'abrogation de la déclaration de situation de crise. Par conséquent, le Comité a présenté son [premier rapport](#) en mars 2022, dans lequel il faisait part de son intention de déposer d'autres rapports ultérieurement. Le Comité a, par la suite, continué d'entendre des témoins jusqu'à la fin de l'année 2022.

Les travaux du Comité ont coïncidé avec ceux de la Commission sur l'état d'urgence, une commission d'enquête créée conformément à l'article 63 de la *Loi sur les mesures d'urgence* afin d'examiner « les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration et les mesures prises pour faire face à la crise ».

Le Comité a présenté un [deuxième rapport intérimaire](#), le 7 octobre 2024, à la Chambre des communes et, le 8 octobre 2024, au Sénat, lequel faisait état de l'avancement des travaux en cours.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

À l'issue de leurs délibérations, les comités peuvent faire des recommandations au Sénat, à la Chambre des communes ou au gouvernement et les inclure dans leurs rapports. Les recommandations relatives au présent examen parlementaire se trouvent énumérées ci-après.

Recommandation 1

Que le gouvernement fédéral modifie la *Loi sur les mesures d'urgence* afin que le comité d'examen parlementaire :

- soit nommé dans les 48 heures suivant la proclamation de la situation de crise;
- ne siège que pendant une situation de crise et remplisse un rôle de surveillance; et
- ne siège pas en même temps que se tient l'enquête prévue à l'article 63 de la *Loi*. 19

Recommandation 2

Que le gouvernement fédéral modifie la *Loi sur les mesures d'urgence* afin d'exiger que la motion examinée par chaque Chambre du Parlement pour confirmer une déclaration de situation de crise prévoie également la constitution ou la création du comité d'examen parlementaire, de manière à ce que le comité devienne actif aussitôt que possible. 19

Recommandation 3

Qu'à l'avenir, les Administrations du Sénat et de la Chambre des communes donnent à tout comité d'examen parlementaire la priorité absolue pour obtenir les ressources parlementaires disponibles pour les réunions des comités pendant une crise nationale. 19

Recommandation 4

Que le gouvernement fédéral collabore avec le Parlement pour que soit modifiée la *Loi sur les mesures d'urgence* afin d'y inclure une disposition d'examen automatique de ladite loi par un comité parlementaire mixte, dans les 12 mois suivant la production du rapport final de l'enquête exigée par la *Loi* après son invocation ou à tous les 10 ans lorsque la *Loi* n'a pas été invoquée..... 20

Recommandation 5

Que le gouvernement fédéral modifie la *Loi sur les mesures d'urgence* afin de prévoir qu'il soit tenu d'entreprendre des consultations auprès des peuples autochtones et d'établir les paramètres de celles-ci, et ce, avant d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*, dans le respect des principes de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, notamment en ce qui concerne la justice, la démocratie, le respect des droits de la personne, la non-discrimination et la bonne foi. 25

Recommandation 6

Que les municipalités qui engagent des dépenses raisonnables à cause d'une situation d'urgence (comme pour des barrières en béton) soient indemnisées et qu'une table ronde tripartite composée de représentants fédéraux, provinciaux et municipaux soit convoquée pour discuter de telles dépenses encourues après une situation d'urgence..... 29

Recommandation 7

Que le gouvernement fédéral modifie la *Loi sur les mesures d'urgence* afin de donner aux provinces un rôle clair et bien défini en cas de perturbations futures et, que dans le cadre de cet exercice : a) il conviendrait d'examiner les rôles des services de police, notamment les secteurs de compétence; b) les trois ordres de gouvernement devraient conclure un accord définissant clairement ces rôles et responsabilités en cas de situation d'urgence dans la Région de la capitale nationale et aux postes frontaliers; c) d'autres domaines et infrastructures essentiels devraient également être pris en compte dans le cadre de cet examen. 30

Recommandation 8

Que le gouvernement fédéral, de concert avec les gouvernements autochtones, provinciaux et territoriaux, les services de police et du renseignement, le Service de protection parlementaire, l'Association canadienne des chefs de police et d'autres intervenants, élabore ou améliore les protocoles relatifs à l'échange d'informations ainsi qu'à la collecte et à la diffusion de renseignements qui permettent :

- **de déterminer comment et par qui les informations et les renseignements doivent être recueillis, analysés et diffusés en cas d'événements majeurs, comme des manifestations, qui revêtent une importance intergouvernementale ou nationale;**
- **d'améliorer la capacité de travailler en collaboration pour évaluer la fiabilité des informations recueillies;**
- **de se conformer à la *Charte canadienne des droits et libertés* et aux attentes raisonnables des personnes concernées en matière de protection de la vie privée;**
- **d'améliorer la tenue des dossiers concernant la collecte, l'analyse et la diffusion d'informations et de renseignements;**
- **d'assurer le respect des mandats législatifs, comme les limites légales à la surveillance des manifestations légitimes par le Service canadien du renseignement de sécurité;**
- **de favoriser un accès approprié aux médias sociaux et aux documents de source ouverte, ainsi que leur interprétation;**
- **de veiller à ce que, le cas échéant, des renseignements complets, opportuns et fiables soient transmis aux services de police et au gouvernement dans leurs sphères décisionnelles respectives; et**
- **de promouvoir des évaluations des risques objectives et fondées sur des preuves, et qui sont rédigées de manière à reconnaître le manque d'informations et à éviter les erreurs d'interprétation. 37**

Recommandation 9

Que le gouvernement fédéral, de concert avec les gouvernements autochtones, provinciaux et territoriaux, les services de police et du renseignement, le Service de protection parlementaire, l'Association canadienne des chefs de police et d'autres intervenants, envisage la création d'un poste de coordonnateur national unique du renseignement pour les événements majeurs à l'échelle nationale, interprovinciale et interterritoriale. 38

Recommandation 10

Que la Cité parlementaire soit agrandie afin d'inclure la rue Wellington et que des agrandissements supplémentaires de la Cité parlementaire soient envisagés en consultation avec le Service de protection parlementaire, le Service de police d'Ottawa, la Police provinciale de l'Ontario, les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que les administrations municipales..... 43

Recommandation 11

Que, compte tenu de la recommandation précédente, le gouvernement fédéral envisage d'affecter des ressources au Service de protection parlementaire pour pouvoir agrandir la Cité parlementaire et que la rue Wellington soit fermée à la circulation automobile afin d'assurer une meilleure protection de la Colline du Parlement pour les parlementaires, les visiteurs et les résidents du secteur..... 44

Recommandation 12

Que les décisions concernant les opérations de sécurité du Parlement, et plus particulièrement celles visant à trouver un juste équilibre entre le maintien de la sécurité du Parlement du Canada et l'ouverture et l'accessibilité à tous, y compris ceux qui manifestent pacifiquement, relèvent de la responsabilité des professionnels de la sécurité et du maintien de l'ordre, et qu'elles soient assujetties au contrôle du Parlement..... 44

Recommandation 13

Que le gouvernement fédéral revoie la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* pour déterminer si le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada devrait être investi de pouvoirs supplémentaires lorsqu'il y a des « menaces envers la sécurité du Canada » au sens de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*..... 47

Recommandation 14

Que le gouvernement fédéral revoie la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* pour s'assurer que la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » et le mandat opérationnel du Service canadien du renseignement de sécurité soient adéquats et conformes à la *Loi sur les mesures d'urgence*. 58

Recommandation 15

Que le gouvernement fédéral supprime l'incorporation par renvoi, dans la *Loi sur les mesures d'urgence*, la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*..... 58

Recommandation 16

Que le gouvernement fédéral évalue le rôle que les facteurs économiques peuvent jouer dans la détermination de l'existence d'une « crise nationale » et, le cas échéant, modifie la *Loi sur les mesures d'urgence* en conséquence. 59

Recommandation 17

Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec l'Association des banquiers canadiens, l'Association canadienne des coopératives financières et le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, établisse des processus standardisés concernant le gel et le dégel des comptes, advenant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. 70

Recommandation 18

Que le gouvernement fédéral revoie les mesures financières prises en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* ainsi que les modifications faites à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* en avril 2022, pour déterminer leur efficacité et s'il conviendrait d'adopter une loi visant à combler les lacunes en matière de réglementation des plateformes de sociofinancement. 73

Recommandation 19

Que le gouvernement fédéral modifie l'article 4.2 de la *Loi sur le ministère de la Justice*, concernant l'obligation pour le ministre de la Justice de déposer un « énoncé concernant la Charte » pour les projets de loi émanant du gouvernement pour exiger que ce type d'énoncé soit déposé à l'égard de toute déclaration de situation de crise et de chaque règlement ou décret adopté relativement à une crise nationale..... 74

Recommandation 20

Que le gouvernement fédéral soit tenu de conserver un registre écrit complet du processus menant à la décision de déclarer un état d'urgence, afin d'éviter tout témoignage contradictoire, et que ce registre écrit devrait être remis au comité d'examen parlementaire une fois celui-ci nommé. 87

Recommandation 21

Que le gouvernement fédéral modifie la *Loi sur les mesures d'urgence* pour mieux définir le rôle du comité d'examen parlementaire, et que la nouvelle définition porte notamment sur la question de l'accès aux documents, en plus de l'accès aux décrets et règlements actuellement prévu par cette loi. 87

EXAMEN DE L'EXERCICE DES ATTRIBUTIONS DÉCOULANT DE LA DÉCLARATION DE SITUATION DE CRISE EN VIGUEUR DU 14 FÉVRIER 2022 AU 23 FÉVRIER 2022

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

La première manifestation associée au « Convoi de la liberté » a commencé le 28 janvier 2022, à Ottawa, en Ontario. Au cours des jours et des semaines qui ont suivi, il y a eu plusieurs autres manifestations et blocages dans tout le Canada, notamment à Coutts, en Alberta, à Surrey, en Colombie-Britannique, à Emerson, au Manitoba, ainsi qu'à Fort Erie, Sarnia et Windsor, en Ontario. Plusieurs rassemblements de moindre importance ont également été organisés ailleurs au pays. La figure 1 montre les endroits où ont eu lieu plusieurs de ces manifestations et blocages.

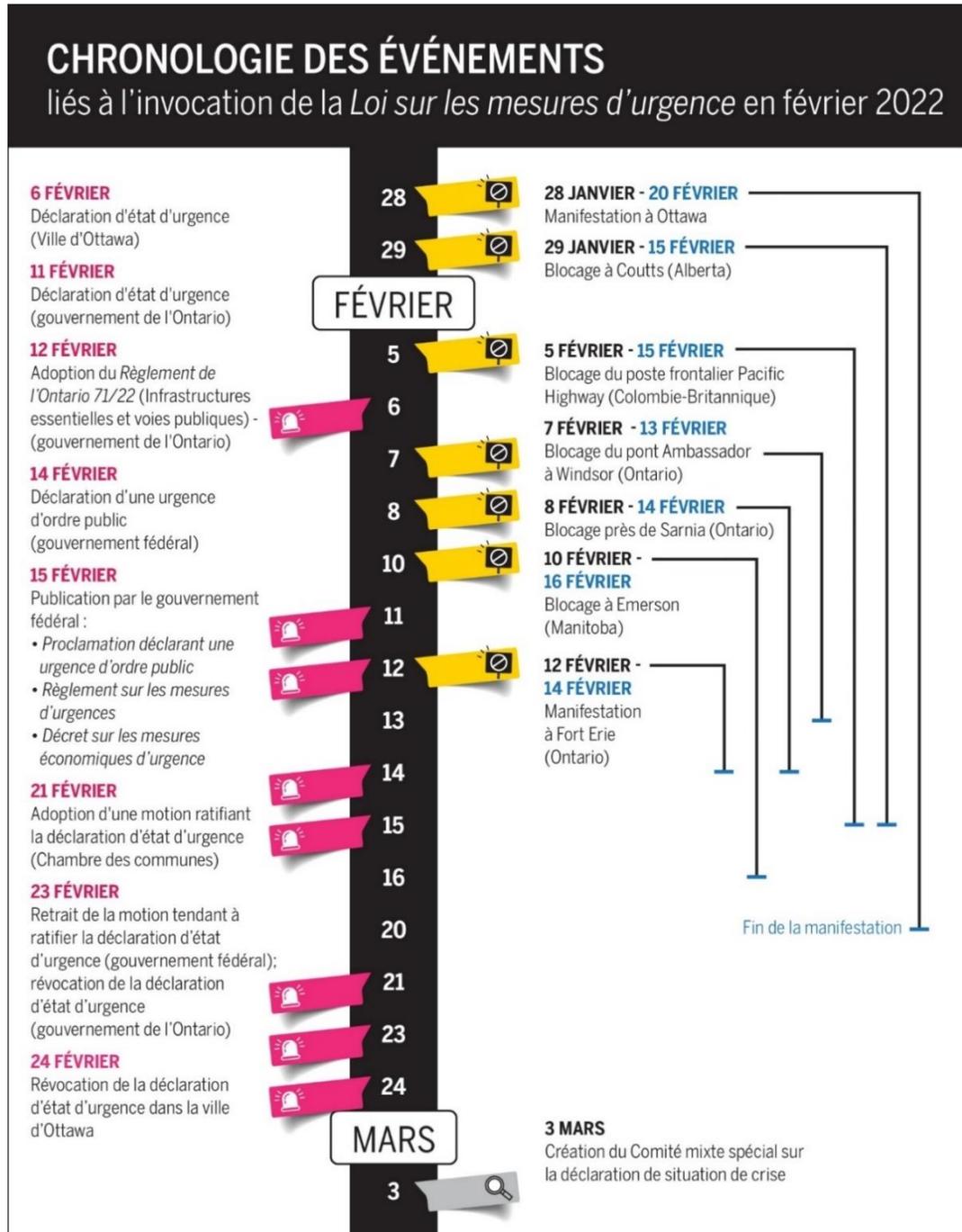
Figure 1 — Quelques-uns des lieux de manifestation et de blocage organisés par le « Convoi de la liberté », de janvier à février 2022



Source : Figure créée par le Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise à partir de diverses informations diffusées dans les médias.

Face à ces événements, plusieurs ordres de gouvernement ont déclaré l'état d'urgence. La figure 2 présente la chronologie de ces états d'urgence en fonction des différentes manifestations et des blocages qu'il y a eu pendant cette période.

Figure 2 — Chronologie des événements liés à l'invocation de la *Loi des mesures d'urgence* en 2022



Source : Figure préparée par le Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise à partir de données provenant de diverses sources gouvernementales et de sources médiatiques.

Le 6 février 2022, la Ville d'Ottawa a déclaré l'état d'urgence¹. Le 11 février, le gouvernement de l'Ontario a déclaré à son tour l'état d'urgence « en raison des perturbations qui touchaient l'infrastructure de transport et d'autres infrastructures essentielles à différents endroits de la province² ». Le 12 février, le gouvernement de l'Ontario a pris un décret d'urgence, en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*, interdisant à quiconque de bloquer les infrastructures essentielles, entre autres mesures³.

Le 14 février 2022, conformément à l'article 17 de la [Loi sur les mesures d'urgence](#) fédérale (la *Loi*), le gouverneur en conseil a déclaré l'état d'urgence⁴. La [Proclamation déclarant une urgence d'ordre public](#) disait que l'état d'urgence avait été décrété pour les motifs suivants :

- a) les blocages continus mis en place par des personnes et véhicules à différents endroits au Canada et les menaces continues proférées en opposition aux mesures visant à mettre fin aux blocages, notamment par l'utilisation de la force, lesquels blocages ont un lien avec des activités qui visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens, notamment les infrastructures essentielles, dans le but d'atteindre un objectif politique ou idéologique au Canada;
- b) les effets néfastes sur l'économie canadienne — qui se relève des effets de la pandémie de la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) — et les menaces envers la sécurité économique du Canada découlant des blocages d'infrastructures essentielles, notamment les axes commerciaux et les postes frontaliers internationaux;
- c) les effets néfastes découlant des blocages sur les relations qu'entretient le Canada avec ses partenaires commerciaux, notamment les États-Unis, lesquels effets sont préjudiciables aux intérêts du Canada;
- d) la rupture des chaînes de distribution et de la mise à disposition de ressources, de services et de denrées essentiels causée par les blocages

1 La Presse canadienne, « [La Ville d'Ottawa déclare l'état d'urgence face aux manifestations](#) », *Le Devoir*, 7 février 2022.

2 Gouvernement de l'Ontario, [Rapport sur la situation d'urgence provinciale déclarée couvrant la période du 11 février 2022 au 23 février 2022](#), 18 juillet 2022.

3 Gouvernement de l'Ontario, [Infrastructures essentielles et voies publiques](#), Règl. de l'Ont. 71/22.

4 [Loi sur les mesures d'urgence](#), L.R.C. (1985), ch. 22 (4^e suppl.), art. 17.

existants et le risque que cette rupture se perpétue si les blocages continuent et augmentent en nombre;

e) le potentiel d'augmentation du niveau d'agitation et de violence qui menaceraient davantage la sécurité des Canadiens⁵.

Le 15 février 2022, le gouverneur en conseil a pris le [Règlement sur les mesures d'urgences](#) (le Règlement) et le [Décret sur les mesures économiques d'urgence](#) (le Décret)⁶. Le Règlement mettait en place des mesures pour réglementer ou interdire les assemblées publiques et exigeait que les personnes concernées répondent à l'ordre de fournir des biens et services essentiels donné par certaines autorités « pour l'enlèvement, le remorquage et l'entreposage de véhicules, d'équipement, de structures ou de tout autre objet qui composent un blocage⁷ ».

Entre autres mesures, le Décret prévoyait un régime permettant à certaines institutions financières de cesser certaines transactions avec toute personne physique ou entité « qui participe, même indirectement, à l'une ou l'autre des activités interdites au titre des articles 2 à 5 du Règlement », comme la participation à une assemblée publique dont il est raisonnable de penser qu'elle aurait pour effet de troubler la paix⁸.

Dans les jours qui ont suivi la prise du Règlement et du Décret, la totalité des manifestations et des blocages ont cessé. À compter du 18 février 2022, une opération policière menée à Ottawa a permis de mettre un terme à la manifestation qui s'était transformée en une occupation du centre-ville d'Ottawa. Les manifestations et les blocages qu'il y avait ailleurs au Canada ont également pris fin.

L'article 62 de la *Loi sur les mesures d'urgence* prévoit qu'un comité d'examen parlementaire doit se pencher sur l'exercice des attributions découlant d'une déclaration de situation de crise. Le Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise (le Comité) a donc commencé son examen le 24 mars 2022.

Lors de ses travaux, le Comité a entendu 79 témoins au cours de 16 réunions. Parmi les témoins figuraient des ministres fédéraux, des fonctionnaires ministériels et des représentants des services de police, des administrations municipales, du secteur financier

5 [Proclamation déclarant une urgence d'ordre public](#), DORS/2022-20, 15 février 2022.

6 [Règlement sur les mesures d'urgences](#), DORS/2022-21, 15 février 2022; [Décret sur les mesures économiques d'urgence](#), DORS/2022-22, 15 février 2022.

7 [Règlement sur les mesures d'urgences](#), par. 7(1).

8 [Décret sur les mesures économiques d'urgence](#), art. 1.

et des industries connexes. Le Comité a également reçu quatre mémoires et des centaines de pages de documents de la part de plusieurs ministères et organismes fédéraux⁹. Le Comité tient d'ailleurs à remercier sincèrement tous ceux qui ont participé à cet examen pour leur précieuse contribution à une importante évaluation parlementaire de la toute première fois où l'on a eu recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*.

L'article 63 de la *Loi sur les mesures d'urgence* exige que dans les 60 jours qui suivent la cessation d'effet ou l'abrogation d'une déclaration de situation de crise, il faille faire une enquête sur les circonstances qui ont mené à cette situation de crise. C'est pourquoi le 25 avril 2022, a été publié un décret, créant la Commission sur l'état d'urgence (la Commission)¹⁰.

Le présent rapport résume la preuve considérée par le Comité, principalement les déclarations des témoins ayant comparu devant ce dernier, et ses chapitres sont divisés de la façon suivante : Suivi parlementaire, Impact du « Convoi de la liberté », Réponse politique au « Convoi de la liberté », Réponse policière au « Convoi de la liberté », Sécurité nationale et le « Convoi de la liberté », Invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, Mesures extraordinaires à titre temporaire, Respect de la Charte, et Accès à l'information et aux documents. Le rapport contient également des recommandations à l'intention du gouvernement fédéral.

En préparant ce rapport, le Comité a pris en compte la preuve recueillie par la Commission en ce qui concerne l'exercice des attributions découlant d'une déclaration de situation de crise. La Commission a publié son rapport final le 17 février 2023¹¹. Le 6 mars 2024, le gouvernement fédéral a publié sa réponse au rapport de la Commission¹².

CHAPITRE 2 : SUIVI PARLEMENTAIRE

La *Loi sur les mesures d'urgence* prévoit un régime de suivi parlementaire de la déclaration de situation de crise, y compris :

9 La liste des mémoires et documents se trouve sur le site Web du [Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise](#).

10 Bureau du Conseil privé, [Décret 2022-0392](#), 25 avril 2022.

11 Commission sur l'état d'urgence, [Rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022](#), rapport final, 17 février 2023.

12 Sécurité publique Canada, [Réponse du gouvernement du Canada aux recommandations de la Commission sur l'état d'urgence](#), 6 mars 2024.

- l'examen d'une motion de ratification d'une déclaration de situation de crise par le Sénat et la Chambre des communes;
- l'intervention du Parlement dans l'abrogation, la prorogation ou la modification de la déclaration de situation de crise;
- l'intervention du Parlement dans l'abrogation ou la modification de tout décret ou règlement pris en vertu de la Loi sur les mesures d'urgence;
- le comité d'examen parlementaire; et
- une enquête devant être faite « sur les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration et les mesures prises pour faire face à la crise¹³ ».

Conformément au paragraphe 58(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence*, la motion de ratification de la déclaration de situation de crise a été déposée à la Chambre des communes le 16 février 2022¹⁴. Cette dernière a débattu de la motion du 17 au 21 février puis l'a adoptée le 21 février à la suite d'un vote par appel nominal¹⁵.

La motion de ratification de la déclaration de situation de crise a été présentée le 21 février 2022¹⁶ au Sénat, lequel en a débattu les 22 et 23 février¹⁷.

La déclaration de situation de crise a été révoquée le 23 février 2022, date à laquelle le gouverneur en conseil a fait la [Proclamation abrogeant la déclaration d'état d'urgence](#)¹⁸. De ce fait, au Sénat, la motion de ratification a été retirée avant de faire l'objet d'un vote.

Le paragraphe 62(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence* prévoit qu'un comité mixte composé de sénateurs et de députés examinera « [l]'exercice des attributions découlant d'une déclaration de situation de crise ».

13 [Loi sur les mesures d'urgence](#), art. 58 à 63.

14 Chambre des communes, [Journaux](#), 16 février 2022.

15 Chambre des communes, [Journaux](#), 21 février 2022.

16 Sénat, [Journaux](#), 22 février 2022.

17 *Ibid.*; Sénat, [Journaux](#), 23 février 2022.

18 [Proclamation abrogeant la déclaration d'état d'urgence](#), DORS/2022-26, 23 février 2022.

Le 2 mars 2022, la Chambre des communes a adopté une motion visant à constituer un comité mixte spécial « pour examiner l'exercice des attributions découlant de la déclaration de situation de crise en vigueur du lundi 14 février 2022 au mercredi 23 février 2022¹⁹ ».

Le 3 mars 2022, le Sénat a adopté une motion semblable en vue de constituer un comité mixte spécial dont le libellé du mandat est identique à celui de la motion adoptée par la Chambre des communes²⁰.

Le 5 avril 2022, le Comité a adopté une motion qui dit entre autres choses :

Que le comité commence son étude, en vertu de l'article 62(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence*, des options auxquelles le gouvernement du Canada a eu recours durant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* et qui sont énoncées dans la *Proclamation déclarant une urgence d'ordre public*.

Que dans la présente étude de chaque option et aux fins du rapport final du comité, ce dernier tienne compte de la nécessité, de la mise en œuvre et de l'incidence que pourraient avoir ces options²¹.

La *Loi sur les mesures d'urgence* exige que le comité d'examen parlementaire dépose devant chaque Chambre du Parlement un rapport des résultats de son examen au moins tous les 60 jours pendant la durée de validité d'une déclaration de situation de crise, et donne au Comité le pouvoir d'abroger ou de modifier un décret ou un règlement²². Ainsi, au moment de la rédaction de la *Loi sur les mesures d'urgence*, le comité d'examen parlementaire avait pour vocation d'assurer un suivi continu pendant la durée de validité de la déclaration de situation de crise, plutôt que d'effectuer un contrôle a posteriori comme ce fût le cas pour la Commission.

En l'occurrence, comme la déclaration de situation de crise a été de courte durée, le Comité a été créé alors que cette déclaration avait déjà été abrogée. Il n'a donc pas pu faire rapport régulièrement aux deux Chambres du Parlement pendant que la déclaration était en vigueur, et n'a pas non plus eu l'occasion d'abroger ou de modifier un décret ou un règlement.

19 Chambre des communes, [Journaux](#), 2 mars 2022.

20 Sénat, [Journaux](#), 3 mars 2022.

21 Parlement du Canada, Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise (DEDC), [Procès-verbal](#), 5 avril 2022.

22 [Loi sur les mesures d'urgence](#), par. 62(5) et 62(6).

Comme le Comité et la Commission ont commencé leurs travaux simultanément, le Comité a invité trois témoins à comparaître pour expliquer l'étendue de son mandat.

Philippe Hallée, légiste et conseiller parlementaire du Sénat, et Philippe Dufresne, légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes, ont expliqué que conformément à la *Loi sur les mesures d'urgence* et aux motions adoptées par les deux Chambres, le Comité était habilité à examiner l'exercice des attributions découlant de la déclaration d'état d'urgence, mais qu'il revenait au Comité de décider si d'autres questions relevaient de son mandat²³.

En tant que ministre ayant parrainé la *Loi sur les mesures d'urgence* au Parlement lors de son adoption en 1988, l'honorable Perrin Beatty a donné au Comité un aperçu du rôle qu'il était censé jouer :

Nous nous attendions à ce que le rôle principal du comité soit d'assurer une surveillance parlementaire continue, pendant toute la durée de la crise, de la façon dont le gouvernement utilise ses pouvoirs. Nous n'excluons vraiment pas que le comité puisse se demander s'il était justifié que le gouvernement s'accorde ces pouvoirs²⁴.

L'honorable Perrin Beatty a aussi affirmé que le Comité devrait examiner les circonstances ayant mené à la déclaration de situation de crise et rechercher de l'information permettant de faire la lumière sur les raisons pour lesquelles la *Loi sur les mesures d'urgence* a été invoquée. Enfin, il a dit qu'il serait approprié pour le Comité de déterminer si le seuil pour l'invocation de cette loi a été atteint²⁵.

Dans son mémoire au Comité, Ryan Alford, professeur à l'Université Lakehead, a indiqué que le Comité pouvait se pencher sur la question de savoir s'il y avait une situation d'urgence telle que définie par la *Loi sur les mesures d'urgence*. Il a expliqué qu'en tant qu'« organe de supervision parlementaire et de gouvernement responsable », le Comité devrait tenir le gouvernement responsable de sa conduite tant pendant la déclaration de situation de crise que devant la Commission²⁶.

23 DEDC, [Témoignages](#), 29 mars 2022, 1840 (Philippe Hallée, Philippe Dufresne). Sauf indication contraire, les témoins sont mentionnés avec les titres qu'ils portaient au moment où ils sont comparus.

24 DEDC, [Témoignages](#), 29 mars 2022, 2050 (l'hon. Perrin Beatty).

25 *Ibid.*

26 Ryan Alford, [Responsabilité principale du Parlement aux termes de la Loi sur les mesures d'urgence](#), mémoire présenté à DEDC, 3 février 2023.

Certains témoins ont aussi abordé la question du chevauchement des mandats du Comité et de la Commission²⁷. L'honorable Perrin Beatty a indiqué que ce chevauchement ne le dérangeait pas et qu'il pensait que « c'est sain en démocratie », car il se pourrait que les deux organes arrivent à des conclusions différentes²⁸.

Cependant, dans son mémoire au Comité, Nomi Claire Lazar, professeure à l'Université d'Ottawa, a expliqué que les examens menés simultanément par le Comité et la Commission créaient de la confusion chez les experts²⁹. Elle a expliqué que :

[L]e chevauchement d'enquêtes suscite la confusion et l'exaspération au sein de la population et entraîne des dépenses, sans compter le risque de conclusions et de recommandations divergentes. Le processus actuel risque de générer, au sein de la population, la perception qu'on politise les enquêtes. Ensemble, ces facteurs pourraient miner la confiance du public envers les mécanismes de reddition de comptes, ce qui, en retour, nuit à leur efficacité³⁰.

Elle a invité le Comité à exercer son rôle de tribune pour la tenue d'un débat public sérieux après le recueil des faits par « un seul organe, dont la neutralité est largement acceptée par la population³¹ ».

Dans son rapport final, la Commission a recommandé que la *Loi sur les mesures d'urgence* soit modifiée afin de clarifier le mandat d'un comité d'examen parlementaire et le moment où celui-ci devrait être formé³². Dans sa réponse aux recommandations, le gouvernement fédéral a reconnu qu'il serait avantageux que le comité soit créé « le plus tôt possible pour lui permettre d'exercer sa fonction de surveillance et que l'étude du comité soit faite de manière expéditive³³ ». Toutefois, dans sa réponse, le gouvernement fédéral ne s'est pas nécessairement engagé à modifier la *Loi sur les mesures d'urgence* pour apporter ces changements, mais a plutôt proposé de tenir des consultations additionnelles sur la série de modifications potentielles à cette loi.

27 Voir, par exemple, DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 2050 (l'hon. David Lametti).

28 DEDC, [Témoignages](#), 29 mars 2022, 2050 (Beatty).

29 Nomi Claire Lazar, [La nécessité et la reddition de comptes dans le cadre de la Loi sur les mesures d'urgence](#), mémoire présenté à DEDC, 13 février 2023.

30 *Ibid.*, p. 6.

31 *Ibid.*

32 Commission sur l'état d'urgence, [Rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022 : Volume 3 – Analyse \(partie 2\) et recommandations](#), rapport final, 17 février 2023, p. 371 (recommandation 51).

33 Sécurité publique Canada, [Réponse du gouvernement du Canada aux recommandations de la Commission sur l'état d'urgence](#), 6 mars 2024.

À la lumière de son expérience et des témoignages qu'il a reçus au sujet du moment choisi pour tenir ses travaux et ceux de la Commission, le Comité convient qu'à l'avenir, les travaux d'un comité d'examen parlementaire devraient commencer plus tôt suivant la déclaration d'un état d'urgence. C'est pourquoi le Comité fait les recommandations suivantes :

Recommandation 1

Que le gouvernement fédéral modifie la *Loi sur les mesures d'urgence* afin que le comité d'examen parlementaire :

- **soit nommé dans les 48 heures suivant la proclamation de la situation de crise;**
- **ne siège que pendant une situation de crise et remplisse un rôle de surveillance; et**
- **ne siège pas en même temps que se tient l'enquête prévue à l'article 63 de la *Loi*.**

Recommandation 2

Que le gouvernement fédéral modifie la *Loi sur les mesures d'urgence* afin d'exiger que la motion examinée par chaque Chambre du Parlement pour confirmer une déclaration de situation de crise prévoie également la constitution ou la création du comité d'examen parlementaire, de manière à ce que le comité devienne actif aussitôt que possible.

Le Comité reconnaît que d'autres aspects de son examen pourraient devoir se faire différemment dans le futur. Par exemple, bien que le Comité ait trouvé très profitable l'appui juridique fourni par les légistes du Sénat et de la Chambre des communes, le Comité anticipe des scénarios futurs dans lesquels il pourrait s'avérer utile de retenir les services de conseillers juridiques externes pour lui permettre d'effectuer correctement son travail.

Quoi qu'il en soit, concernant la façon dont il devrait fonctionner à l'avenir, le Comité fait la recommandation suivante :

Recommandation 3

Qu'à l'avenir, les Administrations du Sénat et de la Chambre des communes donnent à tout comité d'examen parlementaire la priorité absolue pour obtenir les ressources parlementaires disponibles pour les réunions des comités pendant une crise nationale.

Enfin, en ce qui concerne la reddition de comptes à l'égard du public, au sens large, et la procédure d'enquête, le Comité fait la recommandation suivante :

Recommandation 4

Que le gouvernement fédéral collabore avec le Parlement pour que soit modifiée la *Loi sur les mesures d'urgence* afin d'y inclure une disposition d'examen automatique de ladite loi par un comité parlementaire mixte, dans les 12 mois suivant la production du rapport final de l'enquête exigée par la *Loi* après son invocation ou à tous les 10 ans lorsque la *Loi* n'a pas été invoquée.

CHAPITRE 3 : IMPACT DU « CONVOI DE LA LIBERTÉ »

Impact sur les résidents et les communautés

Plusieurs témoins ont commenté les répercussions majeures sur le bien-être, l'habitabilité du quartier et la sécurité des résidents touchés par les manifestations et les blocages du « Convoi de la liberté³⁴ ». Outre le bruit constant et les émanations produites par le carburant diesel, ces résidents ont souffert de stress, de détresse psychologique, de privation de sommeil, de perte d'audition, voire de pensées suicidaires, en plus de subir des comportements agressifs et intimidants de la part des manifestants. Le retentissement des klaxons a été particulièrement traumatisant pour les résidents du centre-ville d'Ottawa³⁵. Le maire d'Ottawa, Jim Watson, a qualifié la présence de nombreux camions lourds et de véhicules au centre-ville d'Ottawa d'« armada écrasante et menaçante » pour les résidents de cette ville³⁶. Le maire de Coutts, Jim Willett, a mentionné que la population âgée de sa localité craignait les déplacements dans la zone des manifestations en raison de la présence intimidante des manifestants³⁷.

Mathieu Fleury, conseiller municipal de la Ville d'Ottawa, a souligné que pour certains résidents, le préjudice psychologique n'a pas cessé depuis l'expérience qu'ils ont vécue³⁸. Des témoins ont indiqué que le volume d'appels d'urgence et de détresse a augmenté de

34 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 1830 (l'hon. Marco Mendicino); DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 1840, 1940, 2115 (Mathieu Fleury), 1930, 1935, 2115 (Jim Watson); DEDC, [Témoignages](#), 24 novembre 2022, 1835, 1945 (Drew Dilkens); 1840-1845 (Jim Willett).

35 DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 1840 (Fleury); 1935, 2115 (Watson).

36 *Ibid.*, 1930.

37 DEDC, [Témoignages](#), 24 novembre 2022, 1840 (Willett).

38 DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 1840 (Fleury).

manière significative au cours des événements liés au « Convoi de la liberté³⁹ ». À titre d'exemple, la Ville d'Ottawa a reçu plus de 18 000 appels au 311, un volume nettement plus élevé qu'à l'habitude⁴⁰.

Par ailleurs, certains témoins ont fait part du préjudice moral et de l'épuisement vécus par les acteurs investis dans le rétablissement de l'ordre, dont les policiers, les agents de règlements, les conducteurs de déneigeuses, etc.⁴¹. Stephen Laskowski, président de l'Alliance canadienne du camionnage, a également parlé des conséquences pour les camionneurs immobilisés par les blocages, notamment sur la capacité de gagner leur vie⁴².

Qui plus est, des témoins ont fait part au Comité de la perturbation des déplacements pour de nombreux résidents et travailleurs⁴³. Certains services ont dû être relocalisés ou interrompus⁴⁴. À titre d'exemple, à Ottawa, le personnel de l'Hôpital Montfort a dû loger dans des hôtels avoisinants, en raison d'importants ralentissements à la circulation entraînant une forte baisse d'activités dans les urgences⁴⁵. Par ailleurs, 13 familles ont dû retarder ou reprogrammer des traitements d'oncologie au Centre hospitalier pour enfants de l'est de l'Ontario⁴⁶. Jim Willett a également ajouté qu'à Couatts, les autobus scolaires et des services de messagerie ne pouvaient plus passer dans la zone occupée par les manifestants⁴⁷.

Enfin, à titre de leçons tirées de l'expérience, des témoins de la Ville d'Ottawa ont expliqué qu'un barrage proactif de la circulation aurait pu empêcher les blocages de se produire et les camions de s'installer au centre-ville⁴⁸. De plus, des erreurs comme celle de laisser les camions circuler sur des routes interdites, permettre aux manifestants d'apporter des équipements à des fins récréatives sur la zone de manifestation ou ne pas

39 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 1830 (Mendicino); DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 1840 (Fleury); 1930 (Watson).

40 DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 1940 (Steve Kanellakos).

41 *Ibid.*, 2115 (Watson); 2110 (Kanellakos).

42 DEDC, [Témoignages](#), 24 novembre 2022, 2005, 2025 (Stephen Laskowski).

43 DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 1940 (Fleury); 2130 (Watson); 1905, 1945 (Dilkens); 1840-1845 (Willett).

44 *Ibid.*, 1920 (Kim Ayotte); 2130 (Watson); DEDC, [Témoignages](#), 24 novembre 2022, 1905 (Dilkens); 1845 (Willett).

45 DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 1935 (Watson).

46 *Ibid.*, 2130.

47 DEDC, [Témoignages](#), 24 novembre 2022, 1845 (Willett).

48 DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 2025 (Watson); 2030 (Fleury); 2055 (Kanellakos).

informer adéquatement les résidents et les entreprises touchés sur le plan d'action des autorités auraient pu être évitées⁴⁹.

Impact économique

Plusieurs témoins ont déclaré que de nombreuses entreprises ont été touchées par le « Convoi de la liberté », que ce soit financièrement ou à cause de la cessation temporaire ou complète de leurs activités, notamment en raison de l'impossibilité de recevoir des livraisons⁵⁰. Mathieu Fleury a qualifié les événements de « chaos⁵¹ » pour les commerces et les institutions du secteur touché. En l'occurrence, la fermeture du Centre Rideau pendant 24 jours consécutifs a entraîné une perte de revenus de deux millions de dollars par jour pour les commerces⁵².

Mathieu Fleury a également indiqué que les petites entreprises et les commerces indépendants ont été particulièrement affectés. Certains des restaurateurs étaient confrontés à un choix difficile : enfreindre les règles de santé en vigueur pour servir les manifestants ou carrément fermer leurs portes⁵³. Enfin, Jim Watson a ajouté que l'industrie touristique a également été touchée⁵⁴.

Par ailleurs, de nombreux témoins ont confirmé devant le Comité des répercussions économiques importantes liées au blocage illégal des infrastructures transfrontalières⁵⁵. À titre d'exemple, la Ville de Windsor a absorbé une facture de 5,7 millions de dollars pour mettre fin au « Convoi de la liberté », facture dont elle a demandé le remboursement auprès des gouvernements de l'Ontario et du Canada⁵⁶.

49 *Ibid.*, 2025 (Watson); 2030 (Fleury); 1930 (Dilkens).

50 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 1830 (Mendicino); DEDC, [Témoignages](#), 7 juin 2022, 2005 (Rob Stewart); [Témoignages](#), 14 juin 2022, 1855, 1900, 1915 (l'hon. Chrystia Freeland); DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 1840 (Fleury); 1930 (Watson); 1835, 1850 (Dilkens); 1845 (Willett).

51 DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 1840 (Fleury).

52 *Ibid.*, 1840 et 2045.

53 *Ibid.*

54 *Ibid.*, 2115 (Watson).

55 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 1830 (Mendicino); DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 1835 (Freeland); DEDC, [Témoignages](#), 24 novembre 2022, 1835, 1855 (Dilkens); 1845 (Willett); 2005, 2035 (Laskowski).

56 DEDC, [Témoignages](#), 24 novembre 2022, 1835, 1905, 1940 (Dilkens). Le 29 décembre 2022, L'ancien ministre Mendicino a annoncé que le gouvernement fédéral accorderait jusqu'à 6,9 millions de dollars à la Ville de Windsor pour compenser les frais engagés par cette ville pour mettre fin au blocage du pont Ambassador : Sécurité publique Canada, [Le gouvernement du Canada appuiera la ville de Windsor dans la couverture des coûts extraordinaires liés au blocage du pont Ambassador](#), communiqué, 29 décembre 2022.

En revanche, l'Association canadienne des libertés civiles a souligné dans son mémoire présenté au Comité :

Il y avait des craintes quant aux impacts économiques des blocus à la frontière qui auraient pu, sur une longue période, représenter une menace sérieuse pour la santé et la sécurité. Cependant, lorsque la situation d'état d'urgence a été déclarée, il n'y avait pas de preuves convaincantes que les Canadiens étaient à risque de se retrouver privés des produits de première nécessité. Les dommages économiques n'ont pas mené à des circonstances qui mettaient gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens⁵⁷.

Plusieurs témoins ont souligné l'impact économique du blocage du pont Ambassador, à Windsor, sur le plan national, et plus particulièrement pour l'industrie automobile⁵⁸. La crainte de compromettre la chaîne d'approvisionnement avec les partenaires commerciaux américains figurait en tête de liste des préoccupations pour plusieurs témoins⁵⁹. Des témoins ont précisé que la déviation des marchandises vers d'autres postes transfrontaliers ne pouvait constituer une solution, puisqu'aucun d'eux n'a la même capacité que le pont Ambassador⁶⁰.

De plus, certains témoins étaient préoccupés par la réputation du Canada sur la scène du commerce international et les potentielles répercussions des blocages des infrastructures transfrontalières sur les investissements au Canada en provenance de l'étranger⁶¹. En février 2024, l'honorable Dominic LeBlanc, ministre de la Sécurité publique, des Institutions démocratiques et des Affaires intergouvernementales, a réitéré que le blocage du pont Ambassador a entraîné des répercussions sur les échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis estimées à 390 millions de dollars par jour, considérant que 30 % de tous les échanges routiers entre ces deux pays se font par l'intermédiaire de ce point de passage⁶².

Le Comité prend acte des répercussions subies en raison du « Convoi de la liberté » par de nombreuses personnes et entités, et ce, dans différents secteurs. À cet effet, le

57 Association canadienne des libertés civiles, [Observations de l'Association canadienne des libertés civiles au Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise](#), mémoire présenté à DEDC, 3 février 2023, p. 4.

58 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 1830 (Mendicino); DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 1835, 1840 (Freeland); DEDC, [Témoignages](#), 24 novembre 2022, 1850, 1910 (Dilkens); 2010 (Brian Kingston); 2005 (Laskowski).

59 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 1830 (Mendicino); DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 1845 (Freeland); DEDC, [Témoignages](#), 24 novembre 2022, 1835, 1910 (Dilkens).

60 DEDC, [Témoignages](#), 24 novembre 2022, 1850, 1910 (Dilkens); 2010, 2045 (Kingston); 2045 (Laskowski).

61 DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 1835, 1840, 1845, 1855, 1900, 1915 (Freeland); DEDC, [Témoignages](#), 24 novembre 2022, 1835, 1910, 1920 (Dilkens); 2010, 2055 (Kingston).

62 DEDC, [Témoignages](#), 27 février 2024, 2015 (L'honorable Dominic LeBlanc).

Comité estime, qu'à la suite d'une situation de crise, telle que définie par la *Loi sur les mesures d'urgence*, il pourrait s'avérer utile de tenir des consultations auprès des personnes représentant les régions touchées afin de déterminer l'étendue des dommages et les mesures d'atténuation qui peuvent être prises pour éviter la survenance des situations similaires à l'avenir.

CHAPITRE 4 : RÉPONSE POLITIQUE AU « CONVOI DE LA LIBERTÉ »

Étant donné que les événements se sont déroulés dans plusieurs municipalités de différentes provinces, les mesures prises en réponse au « Convoi de la liberté » ont nécessité, dans une certaine mesure, l'intervention des trois ordres de gouvernement. Outre le gouvernement fédéral, plusieurs administrations ont déclaré l'état d'urgence face aux événements survenus en janvier et février 2022, à savoir le gouvernement de l'Ontario ainsi que les villes d'Ottawa et de Windsor.

Le gouvernement de l'Ontario a déclaré l'état d'urgence le 11 février 2022 en vertu de sa *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*. L'état d'urgence a permis au gouvernement provincial d'adopter le *Règlement de l'Ontario 71/22 : Infrastructures essentielles et voies publiques*, qui interdisait le blocage d'infrastructures essentielles, entre autres mesures⁶³. Selon la province, le décret d'urgence était devenu nécessaire parce que les pouvoirs réglementaires existants n'avaient pas permis d'atténuer les préjudices causés par les blocages à Ottawa et sur le pont Ambassador⁶⁴.

En ce qui concerne la décision du gouvernement fédéral d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*, il convient de noter que l'article 25 de cette loi exige que le gouvernement fédéral « consulte le lieutenant-gouverneur en conseil de chaque province touchée par l'état d'urgence ». Cet article prévoit également que si une province ne peut être convenablement consultée avant la déclaration d'état d'urgence ou sa modification, la consultation peut avoir lieu après coup.

Le 16 février 2022, l'honorable Marco Mendicino, ancien ministre de la Sécurité publique, a déposé à la Chambre des communes son [Compte rendu présenté aux deux chambres du Parlement : Consultations prévues par la Loi sur les mesures d'urgence](#)⁶⁵. Ce même rapport

63 Gouvernement de l'Ontario, [Règlement de l'Ontario 71/22 : Infrastructures essentielles et voies publiques](#).

64 Gouvernement de l'Ontario, [Rapport sur la situation d'urgence provinciale déclarée couvrant la période du 11 février 2022 au 23 février 2022](#), 31 mars 2022.

65 Chambre des communes, [Journaux](#), 16 février 2022; Sécurité publique Canada, [Compte rendu présenté aux deux chambres du Parlement : Consultations prévues par la Loi sur les mesures d'urgence](#), 16 février 2022.

a été déposé au Sénat le 21 février par l'honorable sénateur Marc Gold, représentant du gouvernement au Sénat⁶⁶.

Le compte rendu faisait état de manière détaillée des consultations menées depuis la fin janvier 2022 entre les gouvernements fédéral et provinciaux, les administrations municipales, ainsi que les partenaires étrangers. Il décrivait une rencontre des premiers ministres qui s'était tenue le 14 février 2022 pour décider s'il fallait déclarer l'état d'urgence, et incluait en annexe une lettre du premier ministre du Canada adressée aux premiers ministres des provinces indiquant que leurs points de vue avaient été pris en compte pour déterminer quelles mesures extraordinaires à titre temporaire seraient prises en réponse au « Convoi de la liberté⁶⁷ ».

Même si le *Compte rendu présenté aux deux chambres du Parlement : Consultations prévues par la Loi sur les mesures d'urgence* mentionne que le gouvernement fédéral a consulté les leaders autochtones à propos des blocages, le Comité estime qu'il y a une obligation de consulter avant d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. Par conséquent, le Comité fait la recommandation suivante :

Recommandation 5

Que le gouvernement fédéral modifie la *Loi sur les mesures d'urgence* afin de prévoir qu'il soit tenu d'entreprendre des consultations auprès des peuples autochtones et d'établir les paramètres de celles-ci, et ce, avant d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*, dans le respect des principes de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, notamment en ce qui concerne la justice, la démocratie, le respect des droits de la personne, la non-discrimination et la bonne foi.

Le Comité convient que la *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifiée pour mieux prendre en considération les gouvernements provinciaux, et exiger du gouvernement fédéral qu'il fournisse davantage d'informations sur le caractère national de la situation de crise. La preuve recueillie par le Comité et la Commission vont dans ce sens. Par exemple, Leah West a déclaré ceci devant le Comité :

66 Sénat, [Journaux](#), 21 février 2022.

67 Sécurité publique Canada, [Compte rendu présenté aux deux chambres du Parlement : Consultations prévues par la Loi sur les mesures d'urgence](#), 16 février 2022, p. 5.

En même temps, je dirais que nous devons aussi modifier ce qu'est la consultation entre le gouvernement fédéral et les provinces, et rendre obligatoire une véritable consultation de ce côté-là aussi. L'un ne va pas sans l'autre⁶⁸.

À la Commission, les gouvernements de la Saskatchewan et de l'Alberta ont décrié le fait que le gouvernement fédéral n'ait pas consulté adéquatement les provinces avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*⁶⁹.

Selon le rapport de la Commission, la réunion des premiers ministres du 14 février « a été le seul moment où l'on a demandé aux premiers ministres de donner leurs avis sur l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*⁷⁰ ». Le rapport indique ensuite :

Bien sûr, je conviens que les premiers ministres ont eu peu de temps pour se préparer et que la convocation qu'ils ont reçue ne précisait pas explicitement le sujet à discuter lors de la réunion des premiers ministres. Cela dit, dans le contexte des événements, le sujet de discussion n'a probablement pas surpris de nombreux participants.

Le gouvernement fédéral a indiqué à la Commission que l'une des raisons pour lesquelles il n'a pas informé les provinces de l'objet de la réunion était la crainte d'une fuite de l'information et la possibilité qu'une déclaration d'état d'urgence puisse provoquer la colère des manifestants et augmenter le risque de violence. Je reconnais la validité de ce point de vue, mais je le qualifierais d'excès de prudence⁷¹.

Lorsqu'il a témoigné devant la Commission, le premier ministre Justin Trudeau a également expliqué qu'il avait été décidé, à la réunion du Cabinet du 13 février, que les premiers ministres provinciaux seraient consultés le lendemain, et qu'il y avait eu une conférence téléphonique avec le caucus libéral avant la tenue de cette réunion⁷². Le premier ministre a expliqué également que la réunion des premiers ministres a pris la forme d'une conférence téléphonique qui a duré environ une heure⁷³. Pendant cette conférence téléphonique, le premier ministre de la Saskatchewan a dit qu'il était

68 DEDC, [Témoignages](#), 8 décembre 2022, 2020 (Leah West).

69 Commission sur l'état d'urgence, « [Closing Submissions of the Government of Saskatchewan](#) », *Observations finales*, p. 11-7, 23-4; Commission sur l'état d'urgence, « [Government of Alberta Closing Submissions](#) », *Observations finales*, 9 décembre 2022, p. 9-12, 23 [DISPONIBLES EN ANGLAIS SEULEMENT].

70 Commission sur l'état d'urgence, [Rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022 : Volume 3 – Analyse \(partie 2\) et recommandations](#), rapport final, 17 février 2023, p. 269.

71 *Ibid.*, p. 271.

72 Commission sur l'état d'urgence, [Audiences publiques](#), 25 novembre 2022, p. 48-50.

73 *Ibid.*, p. 176.

toujours contre l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, et celui de l'Alberta a déclaré que sa province n'en avait pas besoin⁷⁴.

Le *Compte rendu présenté aux deux chambres du Parlement : Consultations prévues par la Loi sur les mesures d'urgence* précise en outre que le Québec, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard ont déclaré qu'il n'était pas nécessaire de recourir à la *Loi sur les mesures d'urgence* dans leur province⁷⁵.

Des témoins ayant comparu devant le Comité ont parlé également du caractère national de l'état d'urgence au sens de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Perrin Beatty a témoigné en ce sens :

Il faut que la situation réponde aux critères d'une crise nationale. Les conséquences doivent être graves au point de nuire au bien-être du pays en entier. Toutefois, cela ne veut pas dire que la situation de crise touche toutes les régions du pays.

[...]

Nous voulions avoir une loi qui permette au gouvernement de dire : « Nous avons une crise grave, elle répond à la définition d'une crise nationale, mais nous n'allons pas suspendre les droits de toute la population; nous voulons que ce soit ciblé⁷⁶. »

Enfin, Ryan Teschner, directeur administratif et chef de cabinet de la Commission de services policiers de Toronto, a dit ceci devant la Commission :

[Si] le gouvernement ne met pas sur la table ce qu'invoquer la [Loi] veut dire, quels sont les règlements qu'il mettrait en place éventuellement, quels sont les impacts de ces règlements sur certains de ces acteurs autour de la table? Je ne sais pas comment on peut avoir une consultation de fond sans explorer ces dimensions⁷⁷.

De nombreux témoins ont commenté la réponse politique au « Convoi de la liberté » au niveau du gouvernement fédéral, dont les consultations et les rencontres qui ont eu lieu

74 *Ibid.*, p. 54-5.

75 Sécurité publique Canada, [Compte rendu présenté aux deux chambres du Parlement : Consultations prévues par la Loi sur les mesures d'urgence](#), 16 février 2022, p. 6-7.

76 DEDC, [Témoignages](#), 29 mars 2022, 2100 (Beatty).

77 Commission sur l'état d'urgence, [Audiences publiques](#), 1^{er} décembre 2022, p. 158.

avant et après l’invocation de la *Loi sur les mesures d’urgence*⁷⁸. L’ancien ministre Mendicino et l’honorable Bill Blair, ancien ministre de la Protection civile, ont abordé plus particulièrement le rôle joué par le gouvernement fédéral, qui a collaboré avec les services de police et participé à des consultations avec d’autres ordres de gouvernement. L’ancien ministre Mendicino a dit au Comité que le gouvernement fédéral « est demeuré en contact avec les organismes d’exécution de la loi tout au long de l’occupation pour veiller à ce qu’ils disposent du soutien et des ressources dont ils avaient besoin⁷⁹ ». Il a également évoqué les consultations menées de manière continue auprès des provinces et des territoires dans le cadre de la mise en œuvre des mesures extraordinaires à titre temporaire adoptées pendant que la déclaration de situation de crise était en vigueur⁸⁰. Pour sa part, l’ancien ministre Blair a fait état de ses échanges avec la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et d’autres dirigeants de corps policiers au sujet des blocages à Coutts, et des options possibles pour obtenir des dépanneuses afin de remorquer les camions⁸¹.

Certains maires des villes touchées ont déclaré que, globalement, ils s’étaient sentis soutenus par le gouvernement fédéral. Jim Watson a dit qu’il avait participé à plusieurs réunions avec des représentants fédéraux, et qu’il s’était entretenu directement avec le premier ministre Justin Trudeau dès le 3 janvier⁸². Pour sa part, Drew Dilkens, maire de la ville de Windsor, a dit ceci :

À titre de maire de Windsor, j’ai toujours senti que j’avais l’oreille des représentants des gouvernements fédéral et provincial aux plus hauts échelons, et notamment [de l’ancien] ministre Mendicino, [de l’ancien] ministre Blair, de la solliciteuse générale de l’Ontario, du premier ministre Ford et du premier ministre Trudeau. Mon personnel était en communication et coordonnait les interventions avec le personnel politique des cabinets des ministres fédéraux et provinciaux, ainsi qu’avec les autorités responsables de la sécurité⁸³.

Dans la même veine, Steve Kanellakos, directeur de la Ville d’Ottawa, a déclaré que Rob Stewart, sous-ministre de la Sécurité publique du Canada, avait communiqué avec

78 Voir, par exemple, DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 1830 (Mendicino); DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 2005 (l’hon. Bill Blair); DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 1925-1930, 2120 (Watson, Kanellakos); DEDC, [Témoignages](#), 24 novembre 2022, 1835, 1900 (Dilkens, Willett); DEDC, [Témoignages](#), 27 février 2024, 2045, 2100, 2115 (LeBlanc).

79 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 1830 (Mendicino).

80 *Ibid.*, 1855.

81 DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 2005 (Blair).

82 DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 1925-1930 (Watson).

83 DEDC, [Témoignages](#), 24 novembre 2022, 1835 (Dilkens).

lui de sa propre initiative après la première fin de semaine de manifestations pour discuter de la situation, et qu'il était devenu un intermédiaire clé entre la ville d'Ottawa et le gouvernement fédéral⁸⁴.

Toutefois, certains témoins représentant les municipalités touchées ont souligné les points à améliorer dans leurs relations avec le gouvernement fédéral pour faire face à des situations de crise comme celle qui s'est produite en janvier et février 2022. Steve Kanellakos a déclaré qu'un protocole d'entente était nécessaire entre le gouvernement fédéral et la Ville d'Ottawa pour la gestion des situations d'urgence de grande envergure comme celle connue pendant les manifestations du « Convoi de la liberté⁸⁵ ».

Drew Dilkens a fait valoir quant à lui que le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial devraient indemniser la Ville de Windsor pour les importantes dépenses imprévues qu'elle a dû engager à cause du blocage du pont Ambassador à Windsor⁸⁶. Par conséquent, le Comité fait la recommandation suivante :

Recommandation 6

Que les municipalités qui engagent des dépenses raisonnables à cause d'une situation d'urgence (comme pour des barrières en béton) soient indemnisées et qu'une table ronde tripartite composée de représentants fédéraux, provinciaux et municipaux soit convoquée pour discuter de telles dépenses encourues après une situation d'urgence.

À l'échelon provincial, des témoins ont critiqué le niveau d'engagement du gouvernement de l'Ontario et du premier ministre Doug Ford dans les réunions concernant les interventions face au « Convoi de la liberté », ainsi que le manque de responsabilités assumées par le gouvernement de l'Ontario pour certains éléments concernant le « Convoi de la liberté ».

Par exemple, Jim Watson a indiqué au Comité que le gouvernement de l'Ontario avait refusé de prendre part à un dialogue au sein d'un comité tripartite réunissant des représentants de la Ville d'Ottawa, du gouvernement fédéral et du gouvernement de l'Ontario⁸⁷. Il a aussi souligné le fait que le premier ministre Ford ne s'était pas rendu à Ottawa pendant les manifestations⁸⁸. Dans son mémoire au Comité, l'Association

84 DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 2120 (Kanellakos).

85 *Ibid.*

86 DEDC, [Témoignages](#), 24 novembre 2022, 1835 (Dilkens). Voir aussi la note de bas de page 56.

87 DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 1930 (Watson).

88 *Ibid.*, 2020.

canadienne des libertés civiles était aussi d'avis que « le gouvernement provincial [de l'Ontario] n'a pas réagi sérieusement aux manifestations avant le 9 février⁸⁹ ». Jody Thomas, conseillère en sécurité nationale et renseignement au Bureau du Conseil privé, a tenté d'expliquer en ces termes l'absence du gouvernement de l'Ontario :

L'Ontario a déterminé qu'il s'agissait d'une manifestation dans la capitale fédérale en raison du mandat fédéral, et que c'était donc un problème fédéral. C'était une question beaucoup plus complexe que cela. C'est pour cette raison qu'ils ne se sont pas présentés à la table, bien que nous l'aurions souhaité⁹⁰.

Drew Dilkins a expliqué qu'une plus grande collaboration et un plus grand soutien étaient requis de la part du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial afin de renforcer la sécurité à la frontière canadienne⁹¹.

Autant le premier ministre de l'Ontario, Doug Ford, que sa vice-première ministre, Sylvia Jones, qui était aussi sollicitrice générale de l'Ontario pendant les manifestations du « Convoi de la liberté », ont décliné les invitations à venir témoigner devant le Comité et la Commission. La Commission a contesté ce refus de comparaître devant la Cour fédérale, qui a jugé qu'on ne pouvait forcer le premier ministre et la vice-première ministre à témoigner devant la Commission en raison de l'immunité que leur conférait leur privilège parlementaire⁹².

Le Comité fait donc la recommandation suivante :

Recommandation 7

Que le gouvernement fédéral modifie la *Loi sur les mesures d'urgence* afin de donner aux provinces un rôle clair et bien défini en cas de perturbations futures et, que dans le cadre de cet exercice : a) il conviendrait d'examiner les rôles des services de police, notamment les secteurs de compétence; b) les trois ordres de gouvernement devraient conclure un accord définissant clairement ces rôles et responsabilités en cas de situation d'urgence dans la Région de la capitale nationale et aux postes frontaliers; c) d'autres domaines et infrastructures essentiels devraient également être pris en compte dans le cadre de cet examen.

89 Association canadienne des libertés civiles, [Observations de l'Association canadienne des libertés civiles au Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise](#), mémoire présenté à DEDC, 3 février 2023, p. 4.

90 DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 2015 (Jody Thomas).

91 DEDC, [Témoignages](#), 24 novembre 2022, 1835 (Dilkins).

92 [Ontario \(Premier Ministre\) c. Canada \(Commissaire de la Commission sur l'état d'urgence\)](#), 2022 CF 1513.

CHAPITRE 5 : RÉPONSE POLICIÈRE AU « CONVOI DE LA LIBERTÉ »

Les corps policiers de tous les ordres de gouvernement ont pris part aux interventions pour répondre aux manifestations et aux blocages du « Convoi de la liberté » avant que la déclaration de situation de crise ne soit en vigueur et pendant toute sa durée. Les principaux corps policiers mobilisés à ce moment-là étaient la GRC, la Police provinciale de l'Ontario (PPO) et le Service de police d'Ottawa (SPO)⁹³.

Les autres services de police provinciaux et municipaux qui sont intervenus lors des événements qui ont mené à la déclaration d'état d'urgence sont le Service de police de Toronto, le Service de police de Windsor, la Police régionale de York, la Sûreté du Québec, la Police de Gatineau et la Police régionale de Peel⁹⁴. Les petites municipalités comme celle de Coutts, en Alberta, sont desservies par la GRC dans le cadre d'ententes sur les services de police⁹⁵.

Le gouvernement fédéral a un rôle à jouer dans la direction de la GRC. La *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* prévoit que le commissaire de la GRC exerce son mandat « sous la direction du ministre » de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada⁹⁶. Toutefois, le commissaire « a pleine autorité sur la Gendarmerie et tout ce qui s'y rapporte⁹⁷ ».

La *Loi sur les services policiers* de l'Ontario prévoit que dans une situation d'urgence, le solliciteur général de la province peut conclure une entente en vue de la prestation de services policiers⁹⁸. D'ailleurs, la PPO est intervenue dès le départ dans la réponse policière au « Convoi de la liberté » :

93 Ces trois corps policiers ont fourni des rapports institutionnels à la Commission sur l'état d'urgence. Voir Commission sur l'état d'urgence, « [Rapport institutionnel de la Gendarmerie royale du Canada](#) », *Preuves, présentations et rapports*; Commission sur l'état d'urgence, « [Ontario Provincial Police Institutional Report](#) », *Preuves, présentations et rapports* [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]; et Commission sur l'état d'urgence, « [Ottawa Police Services Institutional Report](#) », *Preuves, présentations et rapports* [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

94 Commission sur l'état d'urgence, « [Rapport institutionnel de la Gendarmerie royale du Canada](#) », *Preuves, présentations et rapports*, p. 25.

95 Gendarmerie royale du Canada, [Police contractuelle](#).

96 [Loi sur la Gendarmerie royale du Canada](#), L.R.C. 1985, ch. R-10, par. 5(1). Bien que cette loi précise que le ministre responsable est le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, le gouvernement fédéral a scindé les portefeuilles de la Sécurité publique et de la Protection civile en 2021, de sorte que ces fonctions sont désormais exercées par deux ministres distincts.

97 *Ibid.*

98 Ontario, [Loi sur les services policiers](#), L.R.O. 1990, ch. P.15, par. 55(1).

[En] fournissant des rapports de renseignement aux forces de l'ordre partenaires, en dialoguant avec les organisateurs du convoi et en travaillant avec les services de police municipaux pour leur fournir des ressources⁹⁹.

Pendant les manifestations à Ottawa, le SPO a connu un changement de direction. Peter Sloly a occupé le poste de chef du SPO du 28 octobre 2019 au 15 février 2022, date à laquelle il a démissionné. Par la suite, Steve Bell a été nommé chef intérimaire du SPO.

Pour assurer la sécurité de la Cité parlementaire, plusieurs organisations ont participé à la surveillance des événements qui se sont produits sur la Colline du Parlement ou dans les interventions qu'ils ont nécessitées, notamment le SPO, le Service de protection parlementaire (SPP), la Direction de la sécurité institutionnelle du Sénat et le Bureau du sergent d'armes et de la sécurité institutionnelle de la Chambre des communes.

Le SPP a été créé après la signature d'un Protocole d'entente (PE), en juin 2015, entre les présidents du Sénat et de la Chambre des communes, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile et le commissaire de la GRC¹⁰⁰. Selon ce PE, le SPP a été « établi pour assurer la sécurité physique intégrée partout à l'intérieur de la Cité parlementaire et sur le terrain de la Colline du Parlement¹⁰¹ ». Le PE précise également le rôle du directeur du SPP en ces termes :

Le directeur sera chargé de la planification, de la direction, de la gestion et de l'administration de la sécurité opérationnelle du Parlement [...], tout en tenant compte des objectifs, des priorités et des buts établis par le Président du Sénat et le Président de la Chambre des communes¹⁰².

Dans un autre PE conclu entre la GRC et la Chambre des communes au sujet de la communication d'informations destinées à améliorer la sécurité de la Chambre, les responsabilités de chaque organisation ont été précisées. Ce PE prévoyait que la Chambre, par l'intermédiaire du sergent d'armes, « a le droit et le mandat d'assurer la sécurité de la Chambre » et « a l'autorité complète et unique de régler et

99 Association canadienne des libertés civiles, [Observations de l'Association canadienne des libertés civiles au Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise](#), mémoire présenté à DEDC, 3 février 2023, p. 4.

100 Service de protection parlementaire, [Questions de suivi aux témoins du jeudi 29 septembre 2022 devant le Comité DEDC \(réunion n° 13\)](#), document présenté à DEDC, 28 octobre 2022, p. 1.

101 *Ibid.*, p. 4.

102 *Ibid.*

d'administrer la Cité parlementaire¹⁰³ ». Le Comité n'a pas été informé d'un PE équivalent conclu entre la GRC et le Sénat, s'il en existe un.

Défis auxquels se sont heurtées les forces policières

De nombreux témoins ont soutenu que les manifestations et blocages causés par le « Convoi de la liberté » étaient sans précédent¹⁰⁴.

Plusieurs témoins ont expliqué que l'ampleur des manifestations, particulièrement à Ottawa, posait des défis particuliers pour la police, notamment à cause du manque de ressources permettant de gérer les manifestations en toute sécurité¹⁰⁵. Brenda Lucki, commissaire de la GRC, a déclaré qu'à cause de l'ampleur et de la durée des manifestations à Ottawa, il était devenu difficile d'assurer la sécurité de la population :

C'était une manifestation complètement différente, où les gens ne partaient pas. Nos équipes de liaison avec la police essayaient de motiver les gens à partir, parce que lorsque nous avons affaire à une manifestation de masse, il faut réduire l'empreinte, afin d'appliquer la loi de la façon la plus sécuritaire possible. Lorsqu'il y avait plein de manifestants la fin de semaine, ce n'était pas le moment de faire quoi que ce soit pour faire respecter la loi, parce que c'était trop dangereux pour le public et la police¹⁰⁶.

Selon le SPO, l'ampleur des manifestations à Ottawa a également fait en sorte qu'il a été difficile d'affecter un nombre adéquat d'agents de police aux manifestations. De fait, 2 200 agents ont été requis pour arriver à mettre un terme aux manifestations¹⁰⁷. Faisant référence à sa demande officielle du 7 février pour avoir 1 800 agents supplémentaires en renfort, Peter Sloly, chef à la retraite du SPO, a expliqué ceci :

J'ai surtout demandé à répétition d'avoir à ma disposition un plus grand nombre d'agents de police et d'employés ayant une formation spécialisée. Je voulais aussi avoir accès à des remorqueuses. Je recherchais ainsi un accès prévisible à un grand nombre

103 Bureau du sergent d'armes et de la sécurité institutionnelle, [Protocole d'entente entre la Gendarmerie royale du Canada et la Chambre des communes](#), document présenté à DEDC, p. 1.

104 Voir, par exemple, DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1940 (Brenda Lucki); DEDC, [Témoignages](#), 29 septembre 2022, 1850 (Patrick McDonnell, Larry Brookson, Julie Lacroix); DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 1955 et 2100 (Watson, Kanellakos); DEDC, [Témoignages](#), 3 novembre 2022, 1835 et 2005 (Steve Bell, Thomas Carrique).

105 Voir, par exemple, DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 2045 (Michael Duheme); DEDC, [Témoignages](#), 6 octobre 2022, 1840 (Peter Sloly); DEDC, [Témoignages](#), 3 novembre 2022, 1925, 1935 (Patricia Ferguson, Bell).

106 DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1915 (Lucki).

107 DEDC, [Témoignages](#), 3 novembre 2022, 1925 (Ferguson).

d'agents – 1 800 – et un accès à un nombre prévisible et constant de remorqueuses pour poids lourds¹⁰⁸.

Des témoins ont laissé entendre que le manque de leadership chez les manifestants compliquait les négociations pour mettre un terme aux manifestations et évacuer les camions des zones résidentielles à Ottawa¹⁰⁹. À ce propos, Peter Sloly a expliqué que :

Dans de nombreux cas, il y a une entité organisatrice unique ou une personne influente au sein d'un groupe de manifestants. Ce n'était pas le cas dans le cadre des événements qui nous occupent. Des efforts considérables ont été déployés par de multiples compétences et de multiples organismes aux trois paliers des services de police pour négocier des accords, des ententes et des engagements raisonnables, mais il n'y a jamais eu une « autre » entité unifiée avec laquelle un service policier aurait pu s'entendre adéquatement sur la question de savoir si ce qui avait été convenu se produirait le jour des événements¹¹⁰.

Toutefois, il a été possible, dans une certaine mesure, de faire déplacer avec succès quelques-uns des poids lourds utilisés dans les manifestations à Ottawa. Selon Steve Kanellakos, la municipalité a été avisée que des manifestants souhaitaient rencontrer un haut fonctionnaire de la ville, et les pourparlers ont mené au déplacement d'environ 40 poids lourds¹¹¹.

De nombreux témoins ont affirmé que l'utilisation de véhicules pendant les manifestations, notamment de poids lourds, avait compliqué les interventions des services de police face aux manifestations et aux blocages, aussi bien dans la ville d'Ottawa qu'en périphérie¹¹². Selon Jim Watson, le plus grand défi à relever, à Ottawa, a été l'impossibilité de faire déplacer les camions¹¹³.

Certains témoins ont expliqué qu'il n'avait pas été possible de trouver des conducteurs de dépanneuses acceptant de prendre part aux efforts destinés à déplacer les poids

108 DEDC, [Témoignages](#), 6 octobre 2022, 1840 (Sloly).

109 Voir, par exemple, DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 2035 (Lucki); DEDC, [Témoignages](#), 6 octobre 2022, 1900 (Sloly); DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 1940, 2020 (Kanellakos, Watson).

110 DEDC, [Témoignages](#), 6 octobre 2022, 1900 (Sloly).

111 DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 1845 (Kanellakos).

112 Voir, par exemple, DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1920 (Lucki); DEDC, [Témoignages](#), 29 septembre 2022, 1855 (Brookson); DEDC, [Témoignages](#), 6 octobre 2022, 1930 (Sloly); DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 1840, 2055, 1950 (Fleury, Kanellakos, Watson); DEDC, [Témoignages](#), 3 novembre 2022, 1850 (Bell).

113 DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 1930 (Watson).

lourds¹¹⁴. Brenda Lucki a fait état de quelques-unes des raisons pour lesquelles les entreprises de remorquage refusaient de coopérer :

Certaines entreprises de remorquage recevaient de l'argent des manifestants pour ne pas nous aider. Certains employés de ces entreprises craignaient pour leur sécurité et pour leur gagne-pain, et ils subissaient beaucoup de harcèlement¹¹⁵.

Certains témoins étaient aussi préoccupés par d'autres problèmes causés par les poids lourds. Larry Brookson, directeur par intérim du SPP, a fait part de ses inquiétudes au sujet de ce que pouvaient contenir les camions et dont on n'avait aucune idée à ce moment-là. Voici ce qu'il dit à ce propos :

Je n'avais aucune idée de ce qui se trouvait à bord de ces véhicules, et je n'avais aucun moyen de le vérifier. C'était clairement un enjeu de sécurité qui m'a inquiété pendant toute l'occupation¹¹⁶.

Des témoins se sont également prononcés devant le Comité sur l'incidence de la baisse de la confiance du public à l'égard des dirigeants des services de police, particulièrement à Ottawa¹¹⁷. Pour justifier sa décision de démissionner de son poste de chef du SPO pendant les manifestations qui se sont déroulées dans sa ville, Peter Sloly a expliqué que toute baisse de la confiance du public pose un risque en matière de sécurité publique, et à Ottawa, cela a contribué à l'attrition des ressources :

Le déclin de la confiance du public entraîne un risque pour la sécurité publique dans n'importe quelle organisation policière et dans tout environnement policier. L'attention était de plus en plus tournée vers le Service de police d'Ottawa dans le cadre d'une crise nationale, et de plus en plus sur la personne qui occupait le poste de chef de police, en l'occurrence moi. Selon mon interprétation – chacun aura sa propre opinion là-dessus –, la baisse de confiance envers mes policiers et envers mon service ralentissait peut-être l'attribution des ressources et du soutien dont mes policiers avaient besoin pour mettre fin à la situation en toute sécurité. Je préférerais me retirer de l'équation plutôt que de paralyser 1 400 personnes¹¹⁸.

Pour répondre aux critiques de la population selon lesquelles le SPO n'en avait pas fait assez pendant les manifestations, pour exercer les pouvoirs conférés par la loi,

114 DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1955 (Lucki); DEDC, [Témoignages](#), 6 octobre 2022, 1955 (Sloly); DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 1950 (Watson); DEDC, [Témoignages](#), 3 novembre 2022, 1905 (Bell).

115 DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1955 (Lucki).

116 DEDC, [Témoignages](#), 29 septembre 2022, 1855 (Brookson).

117 Voir, par exemple, DEDC, [Témoignages](#), 6 octobre 2022, 1955 (Sloly); DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 2135 (Watson); DEDC, [Témoignages](#), 3 novembre 2022, 1845 (Bell).

118 DEDC, [Témoignages](#), 6 octobre 2022, 1935 (Sloly).

Peter Sloly a déclaré que les règlements municipaux, les lois provinciales et le *Code criminel* ont été appliqués « lorsqu'il [...] était possible [pour la police] de le faire en toute sécurité sans risquer d'exacerber une situation déjà fortement explosive¹¹⁹ ».

Cependant, Steve Bell, chef par intérim du SPO, a dit souhaiter que la confiance puisse être rétablie chez les résidents de la ville d'Ottawa. Il a indiqué que le SPO « travail[le] activement à rétablir la confiance du public avec les membres de notre collectivité, et [...] que cette période [de manifestations] les a laissés avec un sentiment d'insécurité¹²⁰ ».

Enfin, plusieurs témoins ont parlé des défis découlant du manque de renseignements exacts quant à la nature et aux objectifs du « Convoi de la liberté »¹²¹. Steve Kanellakos a expliqué au Comité qu'au départ, d'après les informations reçues, le service de police et les dirigeants municipaux s'attendaient à ce que ces manifestations soient semblables à d'autres qui s'étaient déjà tenues dans la capitale nationale :

L'hypothèse que nous avons faite avant la première fin de semaine était que la manifestation serait semblable aux centaines que nous sommes habitués de voir à Ottawa chaque année, et que la planification requise, pour répondre à d'autres questions qui nous ont été posées, n'a tout simplement pas été faite. Nous n'étions pas prêts à faire face aux événements de la fin de semaine, et autant la Ville que le Service de police ont été dépassés. Nous avons été dépassés par les événements et il a été difficile de nous rattraper parce que nous manquions de ressources.

La principale leçon à tirer, comme il a abondamment été dit au cours de l'enquête publique, est que nous aurions dû utiliser le renseignement comme base de notre stratégie¹²².

Kent Roach, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Toronto, a laissé entendre que le service de police ne dispose pas de l'expertise requise en matière de renseignement, particulièrement lorsqu'il faut déterminer si on a affaire à des extrémistes violents¹²³. Voici ce qu'il a dit à ce sujet :

Bien que la GRC et le SCRS soient soumis à un examen assez rigoureux par l'OSSNR, ce n'est pas le cas de la PPO et des services policiers municipaux qui, pour leurs activités de renseignement, ne font l'objet que d'un contrôle très limité, et seulement par le directeur indépendant de la surveillance des services policiers de l'Ontario, dans la

119 *Ibid.*, 1830.

120 DEDC, [Témoignages](#), 3 novembre 2022, 1845 (Bell).

121 Voir, par exemple, DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 1950, 2105 (Watson, Kanellakos); DEDC, [Témoignages](#), 3 novembre 2022, 1855 (Bell); DEDC, [Témoignages](#), 8 décembre 2022, 1905 (Kent Roach).

122 DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 2105 (Kanellakos).

123 DEDC, [Témoignages](#), 8 décembre 2022, 1925 (Roach).

mesure où il a suffisamment de ressources pour effectuer des examens systémiques. Je crois comprendre que ce n'est pas le cas¹²⁴.

À la lumière de la preuve recueillie au sujet du renseignement et des services de police, le Comité fait les recommandations suivantes :

Recommandation 8

Que le gouvernement fédéral, de concert avec les gouvernements autochtones, provinciaux et territoriaux, les services de police et du renseignement, le Service de protection parlementaire, l'Association canadienne des chefs de police et d'autres intervenants, élabore ou améliore les protocoles relatifs à l'échange d'informations ainsi qu'à la collecte et à la diffusion de renseignements qui permettent :

- **de déterminer comment et par qui les informations et les renseignements doivent être recueillis, analysés et diffusés en cas d'événements majeurs, comme des manifestations, qui revêtent une importance intergouvernementale ou nationale;**
- **d'améliorer la capacité de travailler en collaboration pour évaluer la fiabilité des informations recueillies;**
- **de se conformer à la *Charte canadienne des droits et libertés* et aux attentes raisonnables des personnes concernées en matière de protection de la vie privée;**
- **d'améliorer la tenue des dossiers concernant la collecte, l'analyse et la diffusion d'informations et de renseignements;**
- **d'assurer le respect des mandats législatifs, comme les limites légales à la surveillance des manifestations légitimes par le Service canadien du renseignement de sécurité;**
- **de favoriser un accès approprié aux médias sociaux et aux documents de source ouverte, ainsi que leur interprétation;**
- **de veiller à ce que, le cas échéant, des renseignements complets, opportuns et fiables soient transmis aux services de police et au gouvernement dans leurs sphères décisionnelles respectives; et**

124 *Ibid.*, 1905.

- **de promouvoir des évaluations des risques objectives et fondées sur des preuves, et qui sont rédigées de manière à reconnaître le manque d'informations et à éviter les erreurs d'interprétation.**

Recommandation 9

Que le gouvernement fédéral, de concert avec les gouvernements autochtones, provinciaux et territoriaux, les services de police et du renseignement, le Service de protection parlementaire, l'Association canadienne des chefs de police et d'autres intervenants, envisage la création d'un poste de coordonnateur national unique du renseignement pour les événements majeurs à l'échelle nationale, interprovinciale et interterritoriale.

Coopération entre les différents services de police

Plusieurs témoins ont parlé des différents groupes qui ont été créés pour faciliter le maintien de l'ordre entourant le « Convoi de la liberté », et de la manière dont ces groupes ont encouragé le travail d'équipe et l'échange d'informations entre le SPO, la PPO et la GRC, de concert avec d'autres partenaires¹²⁵. Ces groupes étaient le Centre de commandement de la région de la capitale nationale (CCRCN), le Centre de commandement intégré (CCI), le groupe mixte du renseignement, la cellule de planification conjointe et Intersect.

Le CCRCN comptait des représentants de la GRC, de la PPO, du SPO, du SPP et de la Ville d'Ottawa et regroupait « d'autres organismes d'application de la loi du côté du Québec, le transport, les techniciens ambulanciers et les pompiers¹²⁶ ». Alors qu'il était le sous-commissaire de la Police fédérale, Michael Duheme, de la GRC, a déclaré ceci devant le Comité au sujet du rôle du CCRCN :

Il veillait simplement à ce que tous les intervenants soient au courant de ce qui se passait [...] Il s'agissait surtout d'un centre d'où l'on coordonnait l'information avant de passer au mode opérationnel [...] Il servait également de plaque tournante pour le renseignement mené sur l'événement¹²⁷.

125 Voir, par exemple, DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1935, 2050 (Duheme, David Vigneault); DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 1920, 2140 (Ayotte, Kanellakos).

126 DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1935 (Duheme); DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 1920 (Ayotte).

127 DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1935 (Duheme).

Créé le 12 février 2022, le CCI était dirigé par le SPO et incluait la PPO et la GRC¹²⁸. Son rôle consistait à revoir le plan d'intervention face au « Convoi de la liberté »¹²⁹. Michael Duheme a expliqué en ces termes au Comité le fonctionnement de ce centre :

Le centre de commandement intégré que nous avons regroupait de multiples organismes de maintien de l'ordre. Au niveau le plus élevé, il y avait moi, le sous-commissaire Harkins de la PPO ainsi que le chef par intérim du service de police d'Ottawa, M. Bell.

Nous étions en communication constante concernant la marche à suivre. Pour chaque plan qui était déployé, nous donnions notre accord. Il ne s'agissait pas nécessairement d'un consensus, mais tout le monde était d'accord sur la façon de procéder et sur la séquence des interventions au fur et à mesure que la situation évoluait.

Je veux préciser clairement le rôle du Service de police d'Ottawa qui a été le principal responsable tout au long des opérations. La GRC et la PPO apportaient leur soutien tout au long, mais le commandement conjoint... Nous avons des échanges pour déterminer la meilleure façon de gérer la situation¹³⁰.

Selon Brenda Lucki, la cellule de planification conjointe a été créée « précisément pour l'application de la loi¹³¹ ». Enfin, Intersect a été présenté par Steve Kanellakos comme un groupe s'occupant du renseignement dirigé par le SPO¹³².

Des témoins ont formulé des commentaires positifs sur le niveau de coopération entre les différents services de police concernés¹³³. Peter Sloly, en particulier, a dit que le travail effectué par le commissaire Thomas Carrique de la PPO et son personnel de commandement a été « essentiel au succès finalement remporté en janvier et en février¹³⁴ ». Plusieurs témoins ont aussi parlé du partage de ressources de la PPO et de la GRC avec le SPO, et plus particulièrement du nombre d'agents envoyés en renfort à Ottawa¹³⁵.

128 *Ibid.*, 2125.

129 *Ibid.*, 2135 (Lucki).

130 *Ibid.*, 2040 (Duheme).

131 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 1915 (Lucki).

132 DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 2140 (Kanellakos).

133 DEDC, [Témoignages](#), 6 octobre 2022, 2020 (Sloly); DEDC, [Témoignages](#), 3 novembre 2022, 1910, 2005 (Bell, Carrique).

134 DEDC, [Témoignages](#), 6 octobre 2022, 2020 (Sloly).

135 Voir, par exemple, DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 2120 (Duheme); DEDC, [Témoignages](#), 6 octobre 2022, 1835 (Sloly); DEDC, [Témoignages](#), 3 novembre 2022, 2005 (Carrique).

D'autres témoins ont fait des observations plus mitigées sur la coopération entre les différents niveaux de services policiers¹³⁶. Jim Watson a fait remarquer qu'il y avait une meilleure coopération de la part de la PPO et de la GRC après la démission de Peter Sloly¹³⁷. Kent Roach a décrit les différents niveaux de services policiers comme étant « des cloisonnements [...] fragmentés et dysfonctionnels de gouvernance¹³⁸ ».

Dans son mémoire au Comité, l'Association canadienne des libertés civiles a résumé quelques-unes des conclusions de la Commission au sujet des difficultés éprouvées par les services de police, notamment le fait que plusieurs témoins ont déclaré que « le problème n'était pas une question de pouvoirs législatifs, mais plutôt un problème de coordination, de planification et de ressources au sein des services policiers et entre eux¹³⁹ ».

Dans sa comparution devant le Comité en février 2024, Michael Duheme, maintenant commissaire de la GRC, a indiqué que le recours aux ressources additionnelles policières a évolué dans les deux dernières années suivant la déclaration d'état d'urgence, en ce que la demande d'assistance sur la Colline parlementaire n'est plus adressée en premier lieu à la GRC, mais bien à PPO. La GRC pourrait intervenir ultérieurement en vue d'établir l'ordre sur la Colline, à la demande de la PPO, le cas échéant¹⁴⁰. Michael Duheme a précisé que « [du] point de vue des forces de l'ordre, nous sommes dans un contexte différent de celui où nous étions lorsque le convoi est arrivé¹⁴¹ ».

Le Comité convient que le gouvernement fédéral devrait consulter de manière appropriée les services de police compétents avant d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. Cette recommandation émane de la preuve recueillie aussi bien par la Commission que par le Comité.

Il existe des éléments probants qui donnent à penser que les chefs de police n'ont pas utilisé tous les outils à leur disposition pour mettre un terme aux manifestations et aux blocages lorsque le gouvernement fédéral a décidé d'invoquer la *Loi sur les mesures*

136 DEDC, [Témoignages](#), 6 octobre 2022, 1915 (Sloly); DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 2005 (Watson); DEDC, [Témoignages](#), 8 décembre 2022, 1845 (Roach).

137 DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 2110 (Watson).

138 DEDC, [Témoignages](#), 8 décembre 2022, 1845 (Roach).

139 Association canadienne des libertés civiles, [Observations de l'Association canadienne des libertés civiles au Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise](#), mémoire présenté à DEDC, 3 février 2023, p. 4.

140 DEDC, [Témoignages](#), 27 février 2024, 2040 (Duheme).

141 *Ibid.*, 2045.

d'urgence. Devant la Commission, dans un courriel de Brenda Lucki du 14 février 2022 adressé au chef de cabinet de l'ancien ministre Mendicino, on pouvait y lire ce qui suit :

Cela étant dit, je pense que nous n'avons pas encore épuisé tous les outils disponibles dans le cadre des lois existantes. Dans certains cas, des accusations pourraient être portées en vertu des instruments législatifs en vigueur pour diverses infractions au *Code criminel* commises en ce moment même pendant les manifestations. La *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* de l'Ontario, qui vient d'être promulguée, sera un nouvel outil de dissuasion qui s'ajoutera aux moyens dont nous disposons actuellement.

Ces moyens sont pris en compte dans nos plans actuels et seront utilisés en temps voulu si besoin est¹⁴².

Brenda Lucki a témoigné au sujet de ce courriel devant la Commission le 15 novembre 2022¹⁴³. De plus, selon un élément de preuve reçu par la Commission, Brenda Lucki était présente à une réunion du Cabinet du 13 février, mais dans le procès-verbal de cette réunion rien n'indique qu'elle y ait pris la parole¹⁴⁴.

Jody Thomas a mentionné tant devant la Commission que devant le Comité ses consultations auprès de Brenda Lucki. À la Commission, Jody Thomas a déclaré qu'on s'attendait de ceux qui ont assisté à la réunion du Groupe d'intervention en cas d'incident (GII) qu'ils « donne[nt] des informations aux décideurs, c'est-à-dire au premier ministre et son cabinet¹⁴⁵ ». Elle a ajouté devant la Commission que Brenda Lucki n'avait rien dit de particulier indiquant que les forces de l'ordre avaient épuisé tous les moyens à leur disposition¹⁴⁶.

Jody Thomas a expliqué au Comité qu'elle s'était entretenue plusieurs fois avec Brenda Lucki avant le 14 février 2022, et qu'elle ne lui avait pas demandé s'il existait d'autres moyens que l'on pouvait utiliser à part recourir à la *Loi sur les mesures d'urgence*¹⁴⁷. Elle

142 Commission sur l'état d'urgence, « [PB.NSC.CAN.00003256_REL.0001 RE: Follow ups](#) », *Preuves, présentations et rapports*, 14 février 2022 [TRADUCTION].

143 Commission sur l'état d'urgence, [Audiences publiques](#), 15 novembre 2022, p. 59-61.

144 Commission sur l'état d'urgence, « [SSM.NSC.CAN.00000216_REL.0001 Cabinet Minutes 2022-02-13](#) », *Preuves, présentations et rapports*, 13 février 2022 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

145 Commission sur l'état d'urgence, [Audiences publiques](#), 17 novembre 2022, p. 164-5.

146 *Ibid.*

147 DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 1935 (Thomas).

a indiqué également qu'elle n'avait pas lu le plan opérationnel préparé par les services de police pendant la déclaration de situation de crise¹⁴⁸.

Par ailleurs, Peter Sloly a déclaré devant le Comité que le SPO avait un plan prêt pour dégager le centre-ville d'Ottawa, et que pendant qu'il était le chef de police, le SPO a gardé le contrôle de ce plan¹⁴⁹.

Maintien de l'ordre dans la Cité parlementaire

Quelques témoins ont parlé des mesures extraordinaires mises en place pour assurer la sécurité sur la Colline du Parlement pendant les manifestations du « Convoi de la liberté », dans le cadre du mandat de la GRC de protéger le Parlement et les parlementaires¹⁵⁰. Brenda Lucki a expliqué comment l'accès des véhicules et des manifestants à la Colline du Parlement a été restreint, et comment la GRC a créé une zone de transit où les parlementaires pouvaient se rassembler pour se faire conduire jusqu'au Parlement s'ils le souhaitaient¹⁵¹.

Plusieurs témoins ont décrit les défis propres au maintien de la sécurité dans la Cité parlementaire pendant les manifestations à Ottawa. Par exemple, Larry Brookson a déclaré que pendant ces manifestations, il avait des inquiétudes au sujet de la sécurité des parlementaires voulant traverser la rue Wellington pour se rendre à l'édifice de l'Ouest¹⁵². Julie Lacroix, directrice de la Sécurité institutionnelle au Sénat, a évoqué les difficultés liées à la technologie et à l'infrastructure, en déclarant qu'à l'avenir, elle « recommanderai[t] de faire en sorte que nous disposions de la technologie et de l'infrastructure nécessaires pour fermer et sécuriser la Cité parlementaire, au besoin¹⁵³ ». Larry Brookson et Patrick McDonell, sergent d'armes et dirigeant de la sécurité institutionnelle de la Chambre des communes, ont insisté pour dire que le manque de connaissance de la situation était une préoccupation majeure tout au long des manifestations au centre-ville d'Ottawa¹⁵⁴.

148 *Ibid.*, 2020.

149 DEDC, [Témoignages](#), 6 octobre 2022, 1905 (Sloly).

150 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 1915 (Lucki); DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 2100 (Duheme).

151 *Ibid.*

152 DEDC, [Témoignages](#), 29 septembre 2022, 1850 (Brookson).

153 *Ibid.*, 1920 (Lacroix).

154 *Ibid.*, 2020 (Brookson, McDonell).

Patrick McDonell a également fait état du harcèlement subi par le personnel du Parlement pendant les manifestations du « Convoi de la liberté » à Ottawa :

Ce qui arrivait, c'était que nos employés étaient harcelés tous les jours. [...] Nous avons des employés qui utilisaient ces stationnements tous les jours. On tapait sur les voitures et il y avait une voiture de patrouille bien visible, avec des policiers à bord témoins de la scène, et personne ne sortait de la voiture de patrouille¹⁵⁵.

Patrick McDonell a expliqué que les cas de harcèlement à l'endroit d'employés du Parlement n'étaient pas pris en charge par le SPO et que c'est le Service de protection parlementaire (SPP) qui devait s'en occuper¹⁵⁶.

Larry Brookson a déclaré devant le Comité qu'environ une semaine avant l'arrivée du « Convoi de la liberté », le SPP a recommandé qu'il soit interdit de stationner des véhicules sur la rue Wellington, mais le SPO a quand même permis aux manifestants de stationner leurs véhicules à cet endroit, et que cette décision avait compromis la sécurité dans la Cité parlementaire¹⁵⁷. Jim Watson a laissé entendre que le fait de laisser les manifestants utiliser la Colline du Parlement comme base arrière a pu contribuer à des manifestations prolongées, en disant qu'« [i]l n'y a rien de spectaculaire dans le paysage [des rues] Slater et Albert, et [que les manifestants] ne seraient probablement pas restés longtemps [si la rue Wellington avait été fermée]¹⁵⁸ ».

Larry Brookson et Patrick McDonell ont recommandé tous les deux l'élargissement de la Cité parlementaire afin d'y inclure des portions de la rue Wellington¹⁵⁹. Le Comité est d'accord sur ce point et fait les recommandations suivantes :

Recommandation 10

Que la Cité parlementaire soit agrandie afin d'inclure la rue Wellington et que des agrandissements supplémentaires de la Cité parlementaire soient envisagés en consultation avec le Service de protection parlementaire, le Service de police d'Ottawa, la Police provinciale de l'Ontario, les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que les administrations municipales.

155 *Ibid.*, 1925 (McDonell).

156 *Ibid.*, 1945.

157 *Ibid.*, 1920 (Brookson).

158 DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 2025 (Watson).

159 DEDC, [Témoignages](#), 29 septembre 2022, 1900, 2000 (Brookson, McDonell).

Recommandation 11

Que, compte tenu de la recommandation précédente, le gouvernement fédéral envisage d'affecter des ressources au Service de protection parlementaire pour pouvoir agrandir la Cité parlementaire et que la rue Wellington soit fermée à la circulation automobile afin d'assurer une meilleure protection de la Colline du Parlement pour les parlementaires, les visiteurs et les résidents du secteur.

En ce qui concerne les services policiers dans la Cité parlementaire, le Comité fait la recommandation suivante :

Recommandation 12

Que les décisions concernant les opérations de sécurité du Parlement, et plus particulièrement celles visant à trouver un juste équilibre entre le maintien de la sécurité du Parlement du Canada et l'ouverture et l'accessibilité à tous, y compris ceux qui manifestent pacifiquement, relèvent de la responsabilité des professionnels de la sécurité et du maintien de l'ordre, et qu'elles soient assujetties au contrôle du Parlement.

Au deuxième anniversaire de la déclaration d'état d'urgence, Shawn Tupper, sous-ministre de la Sécurité publique du Canada, a témoigné devant le Comité que des pourparlers étaient toujours en cours au sujet de la Cité parlementaire; d'une part, à propos de la définition de celle-ci et les limites qui la balisent; d'autre part, en ce qui concerne sa surveillance et son entretien¹⁶⁰.

Le Comité prend note que dans sa réponse aux recommandations du rapport de la Commission, le gouvernement fédéral a déclaré :

[Qu'il] réaffirme son engagement à continuer les discussions avec la Ville d'Ottawa pour le transfert d'une portion de la rue Wellington au gouvernement fédéral, dans le but de circonscrire les limites juridiques et géographiques de la Cité parlementaire et définir clairement les rôles et responsabilités en matière de sécurité et de service de police dans la zone¹⁶¹.

160 DEDC, [Témoignages](#), 27 février 2024, 2055 (Shawn Tupper).

161 Sécurité publique Canada, [Réponse du gouvernement du Canada aux recommandations de la Commission sur l'état d'urgence](#), 6 mars 2024; Voir également les engagements précédemment entrepris par le gouvernement fédéral dans : Bill Blair, ancien président du Conseil privé du Roi pour le Canada et ministre de la Protection civile, [Réponse du gouvernement sur le dix-neuvième rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre intitulé Protéger la Cité parlementaire : répondre à l'évolution des risques, déposé le 14 décembre 2022](#).

CHAPITRE 6 : SÉCURITÉ NATIONALE ET LE « CONVOI DE LA LIBERTÉ »

La sécurité nationale ainsi que la collecte et l'évaluation du renseignement s'y rapportant relèvent de plusieurs ministères et organismes fédéraux. Dans le domaine de la sécurité et du renseignement au Canada, il y a huit grands organismes fédéraux ayant des mandats relatifs à la sécurité nationale, au renseignement ou aux deux : le conseiller ou la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), le ministère de la Défense nationale/les Forces armées canadiennes, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), le Centre de la sécurité des télécommunications, la GRC, Affaires mondiales Canada et le Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET)¹⁶². Il y a aussi neuf autres ministères et organismes fédéraux chargés de la sécurité nationale et du renseignement, dont le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), Sécurité publique Canada et Justice Canada¹⁶³. La plupart de ces ministères et organismes ont soumis des rapports institutionnels à la Commission au sujet de leurs activités pendant les manifestations du « Convoi de la liberté¹⁶⁴ ».

Pendant l'examen par le Comité de l'exercice des attributions découlant de la déclaration de crise de février 2022, il a été question de deux types de menaces contre la sécurité nationale : la menace représentée par l'extrémisme violent à caractère idéologique (EVCI) et les menaces envers les infrastructures essentielles.

Les adeptes de l'EVCI – lequel se distingue de l'extrémisme violent à caractère religieux et de l'extrémisme violent à caractère politique – « sont souvent mus par une série de récriminations et d'idées qui couvrent tout le spectre idéologique traditionnel », et leur vision s'articule autour « d'un discours personnalisé, axé sur la volonté de mobiliser des

162 Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement, [Rapport annuel 2018](#), avril 2019, p. 15.

163 *Ibid.*, p. 21.

164 Voir la Commission sur l'état d'urgence, « [Service canadien du renseignement de sécurité et Centre intégré d'évaluation du terrorisme : Rapport institutionnel préparé pour la Commission sur l'état d'urgence](#) », *Preuves, présentations et rapports*; Commission sur l'état d'urgence, « [Rapport institutionnel : Affaires mondiales Canada](#) », *Preuves, présentations et rapports*; Commission sur l'état d'urgence, « [Rapport institutionnel : Agence des services frontaliers du Canada](#) », *Preuves, présentations et rapports*; Commission sur l'état d'urgence, « [Rapport institutionnel : Sécurité publique Canada](#) », *Preuves, présentations et rapports*; Commission sur l'état d'urgence, « [Rapport institutionnel : Ministère de la Justice](#) », *Preuves, présentations et rapports*; Commission sur l'état d'urgence, « [Rapport institutionnel : Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada \(CANAFE\)](#) », *Preuves, présentations et rapports*; Commission sur l'état d'urgence, « [Rapport institutionnel : Gendarmerie royale du Canada](#) », *Preuves, présentations et rapports*; Commission sur l'état d'urgence, « [Rapport institutionnel : Ministère de la Défense nationale](#) », *Preuves, présentations et rapports*.

personnes, de les inciter à perpétrer des actes de violence et de leur donner les moyens de passer à l'action¹⁶⁵ ». Le SCRS a identifié quatre formes d'EVCI, à savoir : la violence xénophobe, la violence antiautoritaire, la violence sexiste et la violence fondée sur d'autres récriminations ou idéologies¹⁶⁶.

Sécurité publique Canada définit comme suit les infrastructures essentielles :

Ensemble des processus, des systèmes, des installations, des technologies, des réseaux, des biens et des services nécessaires pour assurer la santé, la sûreté, la sécurité ou le bien-être économique des Canadiens ainsi que l'efficacité du gouvernement. Il peut s'agir d'infrastructures autonomes ou caractérisées par des interdépendances au sein d'une province ou d'un territoire, entre des provinces et des territoires ou à l'échelle du pays. La perturbation de ces infrastructures essentielles pourrait se traduire en pertes de vie et en effets économiques néfastes, et pourrait considérablement ébranler la confiance du grand public¹⁶⁷.

La *Stratégie nationale sur les infrastructures essentielles* identifie 10 secteurs d'infrastructures essentielles au Canada : énergie et services publics; finances; alimentation; transport; gouvernement; technologies de l'information et de la communication; santé; eau; sécurité; secteur manufacturier¹⁶⁸.

Il convient de noter ici que le chapitre 7 du présent rapport – Invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* – traite des questions relatives « aux menaces envers la sécurité nationale ».

En ce qui concerne la réponse du gouvernement fédéral aux menaces envers la sécurité nationale pendant les manifestations du « Convoi de la liberté », plusieurs témoins ont décrit le rôle des différents ministères et organismes fédéraux ayant pris part à la surveillance et à l'évaluation de la situation. Selon Jody Thomas, parmi ces organismes, il y avait le SCRS, la GRC, le Commandement du renseignement des Forces canadiennes, le groupe responsable du renseignement extérieur d'Affaires mondiales Canada, l'ASFC, et Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada¹⁶⁹.

David Vigneault, directeur du SCRS, a déclaré que pendant les manifestations du « Convoi de la liberté », le SCRS a utilisé ses ressources d'enquête pour surveiller les menaces

165 Service canadien du renseignement de sécurité, « [Menaces pesant sur la sécurité du Canada et les intérêts canadiens](#) », *Rapport public du SCRS 2019*, avril 2020.

166 *Ibid.*

167 Sécurité publique Canada, [Un cadre de sécurité civile pour le Canada](#), 3^e éd., mai 2017, p. 22.

168 Sécurité publique Canada, [Stratégie nationale sur les infrastructures essentielles](#), 2009, p. 2.

169 DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 1905 (Thomas).

connues et informer les partenaires du maintien de l'ordre ainsi que le gouvernement de la nature des menaces envers la sécurité nationale qui se dessinaient¹⁷⁰. Lors de sa seconde comparution devant le Comité en février 2024, David Vigneault a ajouté qu'en plus de l'échange de renseignement avec les organismes d'application de la loi, le SCRS a travaillé de concert avec les partenaires de la GRC et de l'ASFC et que, dépendamment du contexte, les trois organismes prenaient des « mesures opérationnelles précises » pour faire face à la situation¹⁷¹.

Marie-Hélène Chayer, directrice exécutive du CIET, a dit que le rôle de son organisme consistait à évaluer la probabilité d'une attaque terroriste au Canada et à l'étranger¹⁷². Enfin, Jody Thomas a déclaré que son mandat comme conseillère à la sécurité nationale et au renseignement était de donner des conseils coordonnés et non partisans au premier ministre, et de « coordonner la communauté de la sécurité nationale et du renseignement, en plus d'assurer une fonction de remise en question¹⁷³ ».

Barry MacKillop, sous-directeur du renseignement au CANAFE, a expliqué que son organisme était chargé de produire « des renseignements financiers exploitables pour les services de police, les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité nationale du Canada¹⁷⁴ ». Barry MacKillop a ajouté que le Règlement et le Décret n'ont pas changé le rôle du CANAFE en ce qui concerne son mandat habituel et qu'ils n'ont pas « étendu ou accru les pouvoirs de CANAFE en matière de renseignement financier¹⁷⁵ ».

En ce qui concerne le rôle du CANAFE, outre l'utilité supplémentaire applicable à l'ensemble des organismes d'application de la loi, y compris au-delà de l'application de la *Loi sur les mesures d'urgence*, le Comité fait la recommandation suivante :

Recommandation 13

Que le gouvernement fédéral revoie la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* pour déterminer si le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada devrait être investi de pouvoirs

170 DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1905 (Vigneault).

171 DEDC, [Témoignages](#), 27 février 2024, 2105 (Vigneault).

172 DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 1855 (Marie-Hélène Chayer).

173 *Ibid.*, 1830 (Thomas).

174 DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 1835 (Barry MacKillop).

175 *Ibid.*, 1900.

supplémentaires lorsqu'il y a des « menaces envers la sécurité du Canada » au sens de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*.

Certains témoins ont parlé également du groupe mixte du renseignement, qui a été créé pour communiquer des renseignements pendant toute la durée des manifestations du « Convoi de la liberté ». David Vigneault a expliqué que le groupe mixte du renseignement était une tribune pour échanger de l'information avec les partenaires chargés du maintien de l'ordre et pour conseiller le gouvernement sur les menaces envers la sécurité nationale. Brenda Lucki a ajouté que toute information concernant le « Convoi de la liberté » était relayée par ce groupe¹⁷⁶.

L'une des menaces envers la sécurité nationale la plus souvent invoquée était celle que représente l'EVCI. Comme l'a expliqué Peter Sloly, au départ, le « Convoi de la liberté » se voulait une manifestation contre la vaccination, puis il « a rapidement évolué pour être récupéré par différents individus et mouvements d'insurrection animés par des idéologies radicales¹⁷⁷ ». Rob Stewart a toutefois déclaré devant le Comité que le SCRS n'avait pas décelé de menaces particulières d'EVCI, mais que le gouvernement fédéral était au courant de la présence d'extrémistes qui tentaient de se raccrocher au « Convoi de la liberté »¹⁷⁸. Brenda Lucki a confirmé par la suite que des extrémistes ayant des motivations idéologiques avaient probablement pris part aux manifestations à Ottawa et qu'ils avaient essayé de s'en servir pour faire la promotion de leurs objectifs idéologiques¹⁷⁹.

Certains témoins ont parlé du rôle des médias sociaux et d'Internet, qui servent à répandre l'EVCI et à pousser des gens à passer à l'acte. Marie-Hélène Chayer a expliqué que depuis le début de la pandémie de COVID-19, il y avait eu une augmentation de la rhétorique de l'EVCI diffusée en ligne et sur les médias sociaux¹⁸⁰. David Vigneault a ajouté que les extrémistes violents se servent des manifestations et des mouvements de contestation pour commettre des actes de violence, recruter des membres et propager leur idéologie¹⁸¹. Jody Thomas a parlé également du nombre sans précédent de menaces graves et crédibles

176 DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1920 (Vigneault); 1950 (Lucki).

177 DEDC, [Témoignages](#), 6 octobre 2022, 1830 (Sloly).

178 DEDC, [Témoignages](#), 7 juin 2022, 2005 (Stewart).

179 DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1925 (Lucki).

180 DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 1855 (Chayer).

181 DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1905 (Vigneault).

proférées en ligne contre des politiciens et des titulaires de charge publique, tous gouvernements confondus, depuis les élections fédérales de 2021¹⁸².

Dans sa seconde comparution devant le Comité en février 2024, David Vigneault a ajouté que les événements du février 2022 sont un exemple de la façon dont la menace envers le Canada est devenue « plus complexe et omniprésente¹⁸³ » et que « l'extrémisme violent au pays, à la fois motivé par des idéologies et des motifs religieux¹⁸⁴ » a continué d'augmenter dans les deux dernières années suivant la déclaration d'état d'urgence.

L'ancien ministre Blair a décrit un autre type de menace envers la sécurité nationale : les menaces contre les infrastructures essentielles, c'est-à-dire les perturbations visant les installations manufacturières et les transports causées par le « Convoi de la liberté », et il a expliqué que les blocages aux points d'entrée représentaient « une menace très importante pour la sécurité nationale » en raison de leurs effets sur les infrastructures essentielles¹⁸⁵. Leah West, professeure adjointe à la Norman Paterson School of International Affairs de l'Université Carleton, a ajouté toutefois que la définition actuelle d'« état d'urgence » dans la *Loi sur les mesures d'urgence* n'envisage pas les situations d'urgence causées par des menaces visant les infrastructures essentielles¹⁸⁶.

CHAPITRE 7 : INVOCATION DE LA *LOI SUR LES MESURES D'URGENCE*

L'article 16 de la *Loi sur les mesures d'urgence*, qui définit l'« état d'urgence », prévoit deux volets principaux pour déterminer si le seuil légal applicable a été atteint pour qu'il puisse être déclaré. La définition d'« état d'urgence » est : « [s]ituation de crise causée par des *menaces envers la sécurité du Canada* d'une gravité telle qu'elle constitue une *situation de crise nationale*¹⁸⁷ » [italique ajouté]. Le premier volet est que l'état d'urgence doit découler de « menaces envers la sécurité du Canada » au sens de l'article 2 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (Loi sur le SCRS)¹⁸⁸. Le deuxième volet est qu'il doit y avoir une « situation de crise nationale » au sens de l'article 3 de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

182 DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 1910 (Thomas).

183 DEDC, [Témoignages](#), 27 février 2024, 2055 (Vigneault).

184 *Ibid.*, 2120.

185 DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 2015, 2020 (Blair).

186 DEDC, [Témoignages](#), 8 décembre 2022, 1950 (West).

187 [Loi sur les mesures d'urgence](#), art. 16.

188 [Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité](#), L.R.C. 1985, ch. C-23.

L'article 2 de la Loi sur le SCRS définit comme suit les « menaces envers la sécurité du Canada » :

- a) l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage;
- b) les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;
- c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger;
- d) les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.

La présente définition ne vise toutefois pas les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord qui n'ont aucun lien avec les activités mentionnées aux alinéas a) à d).

L'article 3 de la *Loi sur les mesures d'urgence* définit ainsi ce que l'on entend par « situation de crise nationale » :

[U]ne situation de crise nationale résulte d'un concours de circonstances critiques à caractère d'urgence et de nature temporaire, auquel il n'est pas possible de faire face adéquatement sous le régime des lois du Canada et qui, selon le cas :

- a) met gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens et échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces;
- b) menace gravement la capacité du gouvernement du Canada de garantir la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du pays.

Il importe de souligner que la *Loi sur les mesures d'urgence* précise que le gouverneur en conseil doit avoir des motifs raisonnables de croire « qu'il se produit un état d'urgence

justifiant en l'occurrence des mesures extraordinaires à titre temporaire¹⁸⁹ ». Ainsi, en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*, il n'est pas nécessaire d'avoir la certitude qu'il existe une situation d'état d'urgence.

Le volume 3 du rapport de la Commission décrit le critère relatif aux « motifs raisonnables de croire » et explique ceci :

Pourvu que le fondement factuel requis existe, le critère des « motifs raisonnables de croire » intègre le concept de la marge d'appréciation. Des esprits raisonnables peuvent diverger sur une même question, et une décision n'est pas erronée ou déraisonnable parce qu'un résultat jugé probable ne se concrétise pas¹⁹⁰.

Le rapport de la Commission dit ensuite :

Pour revenir une fois de plus aux principes théoriques qui sous-tendent les pouvoirs d'exception, le seuil d'invocation est le moment où l'ordre s'effondre et la liberté ne peut être assurée ou est gravement menacée. À mon avis, ce seuil a été atteint en l'espèce.

Je ne tire pas cette conclusion à la légère, car je ne considère pas que le fondement factuel qui la sous-tend est écrasant et je reconnais que les arguments contraires sont très solides. Il se peut fort bien qu'on ait pu éviter une violence grave même sans la déclaration d'une urgence. La possibilité qu'elle ait pu être évitée ne rend pas pour autant la décision erronée. *La conviction du Cabinet reposait sur un fondement objectif, sur des renseignements convaincants et crédibles. C'est ce qui était requis. Le critère des motifs raisonnables de croire n'exige pas la certitude*¹⁹¹. [SOULIGNÉ PAR L'AUTEUR]

La déclaration publique (faite oralement) le 17 février 2023 par le commissaire Paul S. Rouleau traite aussi de l'importance de la norme de motifs raisonnables dans ses conclusions :

Après mûre réflexion, je suis arrivé à la conclusion que les critères très stricts à respecter pour pouvoir invoquer la [Loi] ont été remplis.

En particulier pour des raisons que j'expose en détail dans le rapport, j'ai conclu que lorsque la décision a été prise d'invoquer la [Loi] le 14 février 2022 le Cabinet avait des *motifs raisonnables de croire* qu'il existait une crise nationale en raison de menaces pour la sécurité du Canada et que cette crise exigeait de prendre temporairement des mesures spéciales.

189 [Loi sur les mesures d'urgence](#), par. 17(1).

190 Commission sur l'état d'urgence, [Rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022 : Volume 3 – Analyse \(partie 2\) et recommandations](#), rapport final, 17 février 2023, p. 250.

191 *Ibid.*, p. 264.

Je ne suis pas parvenu facilement à cette conclusion, car à mes yeux, les faits qui la sous-tendent ne sont pas manifestes. Ainsi, des personnes raisonnables et informées pourraient tirer une conclusion différente de la mienne. C'est donc à contrecœur que je parviens à cette conclusion. L'état devrait normalement être en mesure de réagir aux situations d'urgence sans avoir recours à des pouvoirs exceptionnels¹⁹². [SOULIGNÉ PAR L'AUTEUR]

Dans son mémoire au Comité, Ryan Alford a écrit ce qui suit :

De très nombreux témoignages ont montré que la situation de crise ne satisfaisait pas aux critères prévus par la Loi et la Constitution. Cela dit, étant donné la norme rigoureuse d'examen qui doit être utilisée dans le cadre de l'enquête, il est possible que la commission Rouleau établisse, dans son rapport définitif, qu'il est impossible de déterminer avec la certitude nécessaire que le gouvernement avait des motifs raisonnables de conclure qu'il existait un état d'urgence¹⁹³. [SOULIGNÉ PAR L'AUTEUR]

Leah West a aussi déclaré ceci :

Je pense que la Loi sur les mesures d'urgence confère un pouvoir discrétionnaire extraordinaire à l'exécutif, et c'est ainsi que quiconque l'interpréterait : c'est au gouvernement de décider s'il y a ou non des motifs raisonnables de croire qu'une menace à la sécurité du Canada existe, puis s'il est nécessaire ou non de l'invoquer. Il dispose d'un pouvoir discrétionnaire incroyable, mais quand le législateur a choisi une approche restrictive – en l'occurrence, dans la définition des menaces à la sécurité du Canada et dans les cas où elle s'applique –, il est important de respecter cette approche parce qu'il s'agit d'un choix délibéré et que la primauté du droit est le pilier qui fait de notre régime politique une démocratie libérale qui en bénéficie¹⁹⁴. [SOULIGNÉ PAR L'AUTEUR]

En réponse aux propos de Leah West, Kent Roach a ajouté ceci :

Je suis d'accord avec M^{me} West pour dire qu'il faut avoir l'alinéa 2c), plus l'article 3, mais le paragraphe 17(1) dit : « Le gouverneur en conseil [...], s'il croit, pour des motifs raisonnables, qu'il se produit un état d'urgence justifiant en l'occurrence des mesures extraordinaires à titre temporaire. » Il me semble que la question que doit se poser le Cabinet, et la question à explorer dans cet avis juridique, est de savoir s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il se produit effectivement un état d'urgence¹⁹⁵. [SOULIGNÉ PAR L'AUTEUR]

192 Commission sur l'état d'urgence, [Webdiffusion de la déclaration publique du commissaire](#), 15:40-16:53 [INTERPRÉTATION SIMULTANÉE].

193 Ryan Alford, [Responsabilité principale du Parlement aux termes de la Loi sur les mesures d'urgence](#), mémoire présenté à DEDC, 3 février 2023, p. 2 et 3.

194 DEDC, [Témoignages](#), 8 décembre 2022, 1855 (West).

195 *Ibid.*, 1955 (Roach).

Cette question a également été abordée devant la Commission par le professeur Robert Diab, de la Faculté de droit de l'Université Thompson Rivers, et Morris Rosenberg, ancien sous-ministre de la Justice et ancien sous-procureur général du Canada. Voici ce que Robert Diab a dit devant la Commission :

Ce que je propose, la façon dont ça fonctionne actuellement d'après la Loi sur les mesures d'urgence, le décideur, c'est le Fédéral qui doit décider si les critères sont remplis, et puis la Commission est en fait l'arbitre après coup.

Si on avait une loi ordinaire, le modèle, ça serait en fait une situation où un seul décideur indépendant agirait¹⁹⁶. [SOULIGNÉ PAR L'AUTEUR]

Morris Rosenberg a également déclaré devant la Commission :

Le gouvernement doit croire pour des raisons que cette urgence existe et nécessite donc de prendre des mesures temporaires pour faire face à la situation. Donc c'est sujet toujours à une révision judiciaire par le tribunal, par le Parlement et par une commission d'enquête qui doit être lancée après la mesure d'urgence. Donc ça explique clairement, il faut voir s'il y a d'autres lois qui auraient pu être utilisées, pourquoi on ne l'a pas fait¹⁹⁷. [SOULIGNÉ PAR L'AUTEUR]

La question de savoir si le seuil légal pour invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* avait été atteint a été longuement débattue, non seulement au sein du Comité, mais aussi à la Commission. Devant la Commission, David Vigneault a déclaré que le SCRS ne considérait pas les manifestations contre les mesures de santé publique et les activités des manifestants comme une menace pour la sécurité du Canada, et qu'il n'avait pas enquêté sur elles comme telles¹⁹⁸. Cependant, on considérait que les manifestations étaient susceptibles de devenir une menace¹⁹⁹.

À ce propos, le premier ministre Justin Trudeau a expliqué devant la Commission qu'aux fins de la *Loi sur les mesures d'urgence*, c'est le Cabinet, et non le SCRS, qui doit déterminer s'il existe une menace pour la sécurité du Canada au sens de la Loi sur le SCRS²⁰⁰. Le premier ministre a ajouté que, pour ce faire, le Cabinet ne s'est pas fié uniquement aux informations fournies par le SCRS, mais qu'il a aussi pris en compte celles provenant de la GRC; de Transports Canada; d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada; du greffier du Conseil privé; de la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement et de l'ensemble

196 Commission sur l'état d'urgence, [Audiences publiques](#), 30 novembre 2022, p. 127.

197 Commission sur l'état d'urgence, [Audiences publiques](#), 2 décembre 2022, p. 11.

198 Commission sur l'état d'urgence, [Audiences publiques](#), 21 novembre 2022, p. 32, 40.

199 *Ibid.*, p. 33, 40.

200 Commission sur l'état d'urgence, [Audiences publiques](#), 25 novembre 2022, p. 41.

du gouvernement avant que ne soit invoquée la *Loi sur les mesures d'urgence* par le gouvernement fédéral en février 2022²⁰¹.

Dans le même ordre d'idées, Jody Thomas a dit devant la Commission qu'à son avis, la *Loi sur les mesures d'urgence* avait permis au Cabinet de ne pas se limiter aux seuls renseignements recueillis par le SCRS lorsqu'il a décidé d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*²⁰².

Justification

Certains témoins ayant comparu devant le Comité ont fait état de préoccupations liées à la sécurité publique pour justifier la décision du Cabinet d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. Par exemple, l'ancien ministre Mendicino a dit que le gouvernement fédéral avait été avisé que « les organisations d'exécution de la loi avaient besoin de la *Loi sur les mesures d'urgence* pour être certaines de pouvoir résoudre, par exemple, les ambiguïtés concernant les personnes qui restaient près des points d'entrée²⁰³ ». Il a rappelé que cette loi a été invoquée « parce que des organisations d'exécution de la loi impartiales [les avaient] avisés que les pouvoirs existants ne permettaient pas, à l'époque, de rétablir la sécurité publique²⁰⁴ ». L'ancien ministre Blair a déclaré également que les organismes d'application de la loi avaient besoin de pouvoirs supplémentaires²⁰⁵. Jody Thomas a évoqué en particulier les inquiétudes concernant l'EVCI et la présence d'armes pour justifier la décision du Cabinet d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*²⁰⁶.

Certains témoins ont par ailleurs fait état des craintes pour l'économie pour justifier la décision²⁰⁷. Jody Thomas a déclaré qu'elle avait recommandé que le Cabinet invoque la *Loi sur les mesures d'urgence* à cause de « l'ensemble des événements se produisant partout au pays », y compris des conséquences sur l'économie, et aussi à cause de « l'incapacité des Canadiens de vivre leur vie²⁰⁸ ». De son côté, l'honorable Chrystia Freeland, ministre des Finances, a insisté sur le fait qu'il fallait rétablir la réputation du Canada pour éviter

201 *Ibid.*, p. 41 et 42.

202 Commission sur l'état d'urgence, [Audiences publiques](#), 17 novembre 2022, p. 238 et 239.

203 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 1845 (Mendicino).

204 *Ibid.*, 1850.

205 DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 2035 (Blair).

206 DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 1845 (Thomas).

207 DEDC, [Témoignages](#), 27 février 2024, 2015 (L'hon. Arif Virani); 2100 (LeBlanc).

208 DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 1840 (Thomas).

que cette situation ne malmène ses relations commerciales avec d'autres pays, notamment les États-Unis²⁰⁹.

Enfin, certains témoins ont justifié l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* par le fait qu'il s'agissait d'une situation d'envergure nationale. L'honorable David Lametti, ancien ministre de la Justice et procureur général du Canada, a, pour sa part, dit au Comité : « Nous avons invoqué la *Loi sur les mesures d'urgence* quand, d'abord, il nous est apparu évident que la situation était devenue de portée nationale²¹⁰. » Jody Thomas a aussi parlé de la « dimension nationale » des blocages et des manifestations²¹¹. Lors de sa comparution devant le Comité en février 2024, le ministre LeBlanc a déclaré qu'au moment des événements, il y avait un « risque accru de multiplication ou de propagation » des blocages ayant des répercussions économiques²¹².

Deux ans après la déclaration de la situation de crise, le gouvernement du Canada a réitéré sa position sur le caractère exceptionnel et sans précédent des circonstances ayant mené à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, soutenant que l'action gouvernementale était raisonnable, nécessaire et fondée sur les informations dont il disposait au moment des événements²¹³.

Dans le rapport final de la Commission, le commissaire Paul S. Rouleau a conclu, avec réticence, que le seuil très élevé à respecter pour invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* a été atteint :

J'ai conclu qu'en l'espèce, le seuil très élevé à respecter pour invoquer la Loi a été atteint. Je l'ai fait avec réticence. L'État devrait généralement faire face à des situations de crise sans recourir à des pouvoirs d'urgence. Dans de rares cas seulement, lorsque l'État ne peut autrement remplir son obligation fondamentale de garantir la sécurité des citoyens et des biens, le recours à des mesures d'urgence sera jugé pertinent. Quant aux mesures que le Cabinet a mises en place pour faire face à la situation d'urgence, je conclus que, si la plupart des mesures étaient pertinentes et efficaces, d'autres n'étaient pas satisfaisantes²¹⁴.

209 DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 1845 (Freeland).

210 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 2045 (Lametti).

211 DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 1840 (Thomas).

212 DEDC, [Témoignages](#), 27 février 2024, 2100 (LeBlanc).

213 *Ibid.*, 2015 (Virani, LeBlanc); 2030, 2050, 2100 (LeBlanc).

214 Commission sur l'état d'urgence, [Rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022 : Volume 1 – Aperçu](#), rapport final, 17 février 2023, p. 276.

Or, dans une [décision](#) du 23 janvier 2024 de la Cour fédérale, le juge Richard G. Mosley a conclu « qu'il n'y avait pas d'urgence nationale justifiant le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* et que la décision d'invoquer cette loi était donc déraisonnable et *ultra vires* de la Loi²¹⁵ », notamment parce que la crise ne touchait pas l'ensemble du Canada²¹⁶ et que d'autres lois canadiennes auraient pu être invoquées pour mettre fin à la situation²¹⁷.

Dans cette affaire, l'Association canadienne des libertés civiles et la Canadian Constitution Foundation, ainsi qu'un groupe de demandeurs ayant participé aux manifestations, ont demandé un contrôle judiciaire de la décision du gouvernement du Canada de déclarer l'état d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* en février 2022, porté devant la Cour fédérale.

Le 22 février 2024, cette affaire a été portée en appel par le gouvernement fédéral devant la Cour d'appel fédérale et le litige suit son cours²¹⁸.

Seuil légal

Pour ce qui est du volet concernant les « menaces envers la sécurité du Canada » de la définition de ce qui constitue un état d'urgence, à l'article 16 de la *Loi sur les mesures d'urgence*, le gouvernement fédéral a déterminé que l'alinéa 2c) de la définition de la Loi sur le SCRS (menaces de violence contre des personnes ou des biens) s'appliquait, lorsque la déclaration de situation de crise a été proclamée, en février 2022²¹⁹. La signification et l'application de cette définition ont fait l'objet de discussions devant le Comité, et l'ancien ministre Lametti a déclaré que les dommages économiques causés par le « Convoi de la liberté » étaient considérés comme « des menaces de violence contre des biens²²⁰ ». François Daigle, sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du Canada, a précisé par ailleurs que selon l'article 2 de la Loi sur le SCRS, le

215 [Canadian Frontline Nurses c. Canada \(Procureur général\)](#), 2024 CF 42, par. 255; Voir aussi le sommaire des dossiers et des motifs de décision dans : Cour fédérale, [Dossiers T-306-22, T-316-22, T-347-22 et T-382-22](#), Bulletins de nouvelles, 23 janvier 2024.

216 [Canadian Frontline Nurses c. Canada \(Procureur général\)](#), 2024 CF 42, par. 248.

217 *Ibid.*, par. 254.

218 Cour d'appel fédérale, *Canadian Frontline Nurses et al. c. Attorney General of Canada*, Dossiers A-73-24, A-74-24, A-75-24, A-76-24; détails disponibles sur la [Base de données des dossiers de la cour](#), consultée le 31 octobre 2024. Une copie du mémoire d'appel du gouvernement fédéral est accessible en ligne dans : « [Ottawa appeals court decision calling use of Emergencies Act on convoy protests unreasonable](#) », *CBC News*, 23 février 2024 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

219 DEDC, [Témoignages](#), 7 juin 2022, 1935 (François Daigle); DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 1835 (Thomas).

220 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 2025 (Lametti).

gouvernement fédéral ne devait satisfaire qu'aux dispositions d'un seul des alinéas de la définition de l'article 2, et non de tous²²¹.

Concernant l'alinéa 2c) de la Loi sur le SCRS, Leah West a insisté sur le fait qu'il devait y avoir un lien de cause à effet entre la menace envers la sécurité du Canada et l'état d'urgence, ce qui signifie que la menace devait être la justification de l'état d'urgence, plutôt que d'en être un élément secondaire²²².

Elle a également mentionné que la définition d'« état d'urgence » contenue dans la *Loi sur les mesures d'urgence* pourrait être modifiée afin d'inclure les menaces visant des infrastructures critiques, afin de mieux refléter la nature de la situation de crise qui s'est produite en février 2022²²³.

Même si David Vigneault avait déclaré devant la Commission que le SCRS ne considérait pas que la sécurité nationale était menacée au sens de la Loi sur le SCRC, devant le Comité, de nombreux témoins ont qualifié des éléments du « Convoi de la liberté » ou le « Convoi de la liberté » lui-même comme étant une menace pour la sécurité nationale. L'ancien ministre Lametti a dit que les manifestations et les blocages « menaçaient la sécurité du Canada²²⁴ », et l'ancien ministre Blair a déclaré que les blocages à différents points d'entrée ont « représenté une menace très importante pour la sécurité nationale²²⁵ ». Jody Thomas a elle aussi indiqué au Comité que le « Convoi de la liberté » constituait une menace pour la sécurité nationale, et que le gouvernement fédéral avait examiné « l'ensemble [de la] situation » pour déterminer si une telle menace était réelle²²⁶.

Par ailleurs, Brenda Lucki et Thomas Carrique s'entendaient pour dire que certaines personnes faisant partie du « Convoi de la liberté » pouvaient représenter une menace pour la sécurité nationale²²⁷.

Certains témoins ont répondu aux arguments avancés devant la Commission quant à savoir s'il existait une menace pour la sécurité nationale au sens de la Loi sur le SCRS. Leah West est revenue sur les déclarations du premier ministre devant la Commission au sujet de l'alinéa 2c) par rapport à celles du SCRS, indiquant que le seuil légal n'avait pas

221 DEDC, [Témoignages](#), 7 juin 2022, 1935 (Daigle).

222 DEDC, [Témoignages](#), 8 décembre 2022, 1855 (West).

223 *Ibid.*, 1950.

224 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 2010 (Lametti).

225 DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 2020 (Blair).

226 DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 1835 (Thomas).

227 DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 2105 (Lucki); DEDC, [Témoignages](#), 3 novembre 2022, 2025 (Carrique).

été atteint²²⁸. Elle a expliqué que le premier ministre avait « tenu compte de facteurs différents de ceux du SCRS pour déterminer si la définition [...] s’appliquait [et que ce dernier] considérait aussi que l’alinéa 2c) était plus large²²⁹ ». Jody Thomas a expliqué également que la détermination de ce qui constitue une menace envers la sécurité nationale n’incombe pas à une seule personne, et que ce n’est pas au directeur du SCRS d’en décider seul²³⁰.

Dans son rapport final, la Commission a recommandé que « l’incorporation par renvoi dans la *Loi sur les mesures d’urgence* de la définition de “menaces envers la sécurité du Canada” de la Loi sur le SCRS [soit] retirée²³¹ ». Dans sa réponse aux recommandations, le gouvernement fédéral a indiqué qu’il « examinera attentivement » cette question dans le cadre du litige en cours, ainsi que d’autres facteurs, pour déterminer si ces modifications à la Loi sur le SCRS sont nécessaires²³².

En ce qui concerne la notion de « menaces envers la sécurité du Canada », le Comité fait les recommandations suivantes :

Recommandation 14

Que le gouvernement fédéral revoie la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* pour s’assurer que la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » et le mandat opérationnel du Service canadien du renseignement de sécurité soient adéquats et conformes à la *Loi sur les mesures d’urgence*.

Recommandation 15

Que le gouvernement fédéral supprime l’incorporation par renvoi, dans la *Loi sur les mesures d’urgence*, la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*.

Au sujet de la question de la « situation de crise nationale » de l’article 3, François Daigle a déclaré que, dans les circonstances, on aurait pu invoquer l’alinéa 3a) ou b) de la *Loi*

228 DEDC, [Témoignages](#), 8 décembre 2022, 1855 (West).

229 *Ibid.*

230 DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 1835 (Thomas).

231 Commission sur l’état d’urgence, [Rapport de l’Enquête publique sur l’état d’urgence déclaré en 2022 : Volume 3 – Analyse \(partie 2\) et recommandations](#), rapport final, 17 février 2023, p. 355 (recommandation 31).

232 Sécurité publique Canada, [Réponse du gouvernement du Canada aux recommandations de la Commission sur l’état d’urgence](#), 6 mars 2024.

sur les mesures d'urgence, mais que le gouvernement avait opté pour l'alinéa 3a) (grave danger pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens échappant à la capacité des provinces²³³). L'ancien ministre Lametti a expliqué que dans ce cas particulier on a recouru à l'alinéa 3a) de la *Loi sur les mesures d'urgence* :

[P]arce que [la situation de crise] mettait gravement en danger la vie et la sécurité des Canadiens et, en particulier, parce que cela échappait à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces²³⁴.

Certains témoins ont clarifié différents aspects d'une partie de la définition de crise nationale de l'article 3 (« auquel il n'est pas possible de faire face adéquatement sous le régime des lois du Canada »). François Daigle a expliqué que le critère juridique de l'article 3 consiste à déterminer si d'autres lois permettraient de faire face adéquatement à la situation de crise, plutôt que de savoir si elles existaient, et dans ce cas particulier, le gouvernement fédéral a déterminé que ces lois n'étaient pas adéquates²³⁵.

Au sujet du critère de « situation de crise nationale », le Comité fait la recommandation suivante :

Recommandation 16

Que le gouvernement fédéral évalue le rôle que les facteurs économiques peuvent jouer dans la détermination de l'existence d'une « crise nationale » et, le cas échéant, modifie la *Loi sur les mesures d'urgence* en conséquence.

CHAPITRE 8 : MESURES EXTRAORDINAIRES À TITRE TEMPORAIRE

Le Comité a entendu de nombreux témoignages sur l'étendue et la justification des mesures extraordinaires à titre temporaire prises par le gouvernement fédéral pour mettre un terme aux manifestations et blocages illégaux, y compris leur financement²³⁶. Il s'agit du Règlement et du Décret, comme énoncé plus haut.

233 DEDC, [Témoignages](#), 7 juin 2022, 1935 (Daigle).

234 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 2020 (Lametti).

235 DEDC, [Témoignages](#), 7 juin 2022, 1835 (Daigle).

236 Pour une étude sur les mesures financières édictées, voir également : Chambre des communes, Comité permanent des finances, [Invocation de la Loi sur les mesures d'urgence et les mesures connexes](#), cinquième rapport, juin 2022.

Ces mesures temporaires ont pris fin le 23 février 2022, avec la révocation de la déclaration d'état d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Règlement sur les mesures d'urgences

Le Règlement a introduit différents types d'interdictions :

- interdiction de participer à une assemblée publique « dont il est raisonnable de penser qu'elle aurait pour effet de troubler la paix²³⁷ », autrement appelée « assemblée interdite »;
- interdiction d'entrer au Canada de l'étranger en vue de participer à une assemblée interdite²³⁸;
- interdiction de se déplacer « à destination ou à l'intérieur d'une zone » où se tenait une assemblée et d'y amener un mineur²³⁹;
- interdiction de fournir une aide matérielle aux participants d'une assemblée interdite²⁴⁰.

Il ressort de la preuve recueillie devant le Comité que l'objectif de cette mesure extraordinaire temporaire était de répondre aux défis rencontrés par les services policiers dans le maintien de la paix et de doter le gouvernement fédéral d'outils additionnels pour mettre fin aux manifestations et d'empêcher qu'elles surviennent à nouveau²⁴¹.

237 Par l'un des trois moyens énumérés au par. 2(1) du [Règlement sur les mesures d'urgences](#), DORS/2022-21 : a) en entravant gravement le commerce ou la circulation des personnes et des biens; b) en entravant le fonctionnement des infrastructures essentielles; c) en favorisant l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens.

238 [Règlement sur les mesures d'urgences](#), DORS/2022-21, art. 3.

239 *Ibid.*, art. 4.

240 *Ibid.*, art. 5.

241 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 1900 (Mendicino); 2005 (Lametti); DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 2025 (Isabelle Jacques); DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1835, 1915, 1920 (Lucki); DEDC, [Témoignages](#), 7 juin 2022, 1835, 1840, 1850 (Daigle); 2010 (Stewart); DEDC, [Témoignages](#), 6 octobre 2022, 2010 (Sloly); DEDC, [Témoignages](#), 3 novembre 2022, 2025, 2050 (Carrique).

Lors des réunions, certains témoins ont précisé les effets et la portée des mesures prévues par le Règlement²⁴². Brenda Lucki a indiqué au Comité que « le [Règlement sur les mesures d'urgences] est venu compléter les pouvoirs existants et a fourni de nouveaux instruments aux organismes d'application de la loi pour mettre fin à ces barrages illégaux²⁴³ ». De son côté, François Daigle a spécifié que :

Chacune des interdictions énumérées aux articles 2 à 5 du Règlement visait des comportements observés lors des blocages illégaux et de l'occupation des rues d'Ottawa. L'interdiction clé est celle qui est prévue au paragraphe 2(1), qui vient compléter les pouvoirs dont dispose la police, en common law, pour maintenir la paix par l'interdiction de certaines assemblées publiques²⁴⁴.

D'une part, plusieurs témoins ont évoqué la nécessité d'une interdiction d'approvisionner les manifestants, notamment en carburant ou en nourriture²⁴⁵.

Par ailleurs, selon certains, il était primordial de protéger les infrastructures essentielles et d'interdire l'accès des mineurs aux zones des manifestations²⁴⁶.

À cet effet, plusieurs témoins ont jugé nécessaire et utile la création d'une zone d'exclusion²⁴⁷. Selon Steve Bell, il s'agissait du « pouvoir le plus important conféré par la [Loi sur les mesures d'urgence] », permettant « de bloquer l'entrée du centre-ville et de stabiliser l'environnement avant l'opération qui a permis de dégager de façon sécuritaire le centre-ville [d'Ottawa] et de rétablir l'ordre²⁴⁸ ».

D'autre part, comme discuté dans le chapitre 5 du présent rapport – Réponse policière au « Convoi de la liberté », Défis auxquels se sont heurtées les forces policières – de nombreux témoins ont abordé la question des difficultés pratiques d'obtenir les services

242 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 2005 (Lametti); DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1835 (Lucki); DEDC, [Témoignages](#), 7 juin 2022, 1835, 1840 (Daigle); Association canadienne des libertés civiles, [Observations de l'Association canadienne des libertés civiles au Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise](#), mémoire présenté au comité DEDC, 3 février 2023, p. 6.

243 DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1835 (Lucki); DEDC, [Témoignages](#), 7 juin 2022, 1835 (Daigle).

244 DEDC, [Témoignages](#), 7 juin 2022, 1835 (Daigle).

245 *Ibid.*, 1835, 1840; 2105 (Stewart); DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 1950 (Freeland).

246 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 2005 (Lametti); DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 2110 (Lucki); DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 2050 (Blair); DEDC, [Témoignages](#), 6 octobre 2022, 1925 (Sloly); DEDC, [Témoignages](#), 3 novembre 2022, 2025 (Carrique).

247 DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 2005, 2020 (Blair); DEDC, [Témoignages](#), 3 novembre 2022, 1835, 1845 (Bell); 1900 (Ferguson); 2025 (Carrique).

248 DEDC, [Témoignages](#), 3 novembre 2022, 1835 (Bell).

des entreprises de remorquage en vue d'enlever des véhicules lourds appartenant aux manifestants et composant les blocages²⁴⁹.

En effet, des témoins ont rapporté que les conducteurs des dépanneuses étaient hésitants ou refusaient tout simplement le mandat de remorquer les camions se trouvant dans les zones de manifestations, que ce soit par crainte d'atteinte à leur sécurité ou celle de leur équipement, ou bien en raison de l'intimidation, du harcèlement et des menaces de mort de la part de manifestants²⁵⁰.

Sur cette question, Peter Sloly a dit devant le Comité qu'« [implicitement], le pouvoir d'obtenir de manière prévisible suffisamment de dépanneuses appartiendrait bien à la police²⁵¹ ».

Par ailleurs, certains témoins ont précisé que le recours au *Code criminel*, aux lois provinciales ou règlements municipaux ne permettait pas d'atteindre les mêmes objectifs que ceux du Règlement en temps requis ou de manière sécuritaire²⁵².

Dans son témoignage, l'honorable Perrin Beatty a noté que :

Pour donner un exemple, je crois comprendre que la loi sur les mesures d'urgence de l'Ontario, contrairement aux autres provinces, ne donne pas le pouvoir aux autorités de faire pression sur les entreprises pour qu'elles fournissent des services pendant une crise. Elles ne pouvaient donc pas exiger des conducteurs de dépanneuses qu'ils le fassent. Je dirais que le problème relève de la loi ontarienne, et que si ce pouvoir est nécessaire, c'est là où il faut l'accorder²⁵³.

En revanche, Thomas Carrique a mentionné que pour réquisitionner des remorqueuses, une « demande d'indemnisation à la province dans le cadre d'un processus

249 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 1910 (Mendicino); 2005 (Lametti); DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1915, 1920 (Lucki); DEDC, [Témoignages](#), 7 juin 2022, 2010, 2020 (Stewart); DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 2005, 2020, 2050, 2105 (Blair); DEDC, [Témoignages](#), 6 octobre 2022, 1925, 1930, 2005 (Sloly); voir également Peter Sloly, [Réponse écrite à des questions](#), document présenté à DEDC, 3 novembre 2022; DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 1930, 1945, 1950, 2005 (Watson); DEDC, [Témoignages](#), 3 novembre 2022, 1905 (Bell); 2025 (Carrique).

250 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 1910, 1945 (Mendicino); 2045 (Lametti); DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1955 (Lucki); DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 2020 (Blair); DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 1950 (Watson); DEDC, [Témoignages](#), 3 novembre 2022, 2025, 2055 (Carrique); DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 1845 (Thomas).

251 DEDC, [Témoignages](#), 6 octobre 2022, 1930 (Sloly).

252 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 1910, 1945 (Mendicino); 2020 (Lametti); DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1915 (Lucki); DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 2005 (Watson); DEDC, [Témoignages](#), 3 novembre 2022, 1905 (Bell); DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 1845 (Thomas).

253 DEDC, [Témoignages](#), 29 mars 2022, 2120 (Beatty).

d'approvisionnement [...] en cas d'urgence²⁵⁴ » était en cours lorsque la *Loi sur les mesures d'urgence* a été invoquée.

Enfin, certains témoins ont commenté l'utilité et l'efficacité du pouvoir intégré au Règlement, enlevant l'exigence d'assermentation pour les membres de la GRC ou les policiers qui arrivaient d'autres provinces, en les rendant opérationnels dans les meilleurs délais²⁵⁵.

À ce sujet, Steve Bell a expliqué que « compte tenu du grand nombre de policiers de l'extérieur qui ont participé [aux opérations du SPO], le retrait du processus d'assermentation [leur] a fait gagner un temps et des ressources précieux²⁵⁶ ».

De son côté, Peter Sloly a souligné que « [le] fait de faciliter l'assermentation du statut de gendarme spécial à l'échelle du pays pour permettre le transport aérien d'agents arrivant de toutes les provinces vers la ville a représenté une mesure extrêmement importante²⁵⁷ ».

Cependant, l'honorable Perrin Beatty a déclaré devant le Comité que :

[Si] on soutient qu'il aurait fallu trop de temps pour assermenter les agents de police à Ottawa venant d'autres provinces et que c'est un problème, il faut modifier la loi concernée pour régler ce problème. Il ne faut pas forcer le gouvernement à invoquer la loi fédérale sur les mesures d'urgence pour régler ce genre de situation²⁵⁸.

254 DEDC, [Témoignages](#), 3 novembre 2022, 2100 (Carrique).

255 DEDC, [Témoignages](#), 29 mars 2022, 2120 (Beatty); DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1935 (Lucki); 2005 (Duheme); DEDC, [Témoignages](#), 7 juin 2022, 2105 (Stewart); DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 2105, 2115 (Blair); DEDC, [Témoignages](#), 6 octobre 2022, 1910, 1930, 2000, 2010 (Sloly); DEDC, [Témoignages](#), 3 novembre 2022, 1835 (Bell).

256 DEDC, [Témoignages](#), 3 novembre 2022, 1835 (Bell).

257 DEDC, [Témoignages](#), 6 octobre 2022, 1910 (Sloly).

258 DEDC, [Témoignages](#), 29 mars 2022, 2120 (Beatty).

Décret sur les mesures économiques d'urgence

Le Décret a institué deux principales mesures financières²⁵⁹ :

- gel des avoirs²⁶⁰;
- nouvelles obligations pour les plateformes de sociofinancement et les fournisseurs de services de paiement auprès du CANAFE²⁶¹.

Du point de vue de la sous-ministre adjointe du ministère des Finances, Direction de la politique du secteur financier, Isabelle Jacques, l'objectif des mesures financières temporaires était de deux ordres²⁶² : « mettre fin au financement d'activités illégales, ou du moins de le réduire », constituant l'objectif principal, et « dissuader les gens de participer à des activités illégales sur la Colline²⁶³ ».

Au sujet du second objectif, le Comité a entendu de nombreux témoignages soutenant que ces mesures ont eu un effet dissuasif important auprès des manifestants, les incitant à quitter les assemblées publiques interdites, une fois ces mesures entrées en vigueur²⁶⁴.

En revanche, dans son mémoire présenté au Comité, la professeure Nomi Claire Lazar est d'avis que le gouvernement fédéral n'a pas suffisamment justifié pourquoi l'adoption de ce décret était nécessaire :

Or, le raisonnement derrière les prétentions sur la nécessité est souvent laissé implicite. On peut vaguement voir un lien entre les moyens et la fin, mais le gouvernement ne l'explique pas. C'était incontestablement le cas, par exemple, lorsque le Décret sur les mesures économiques d'urgence pour mettre fin à la situation d'urgence de février 2022 a été pris. Le décret précisait que les mesures étaient « fondées » pour

259 Le Décret prévoyait également la suspension des polices d'assurance pour les véhicules utilisés lors d'une assemblée interdite, même si ce pouvoir ne semble pas avoir été mis en œuvre. Voir à ce sujet : [Décret sur les mesures économiques d'urgence](#), DORS/2022-22, art. 2 et 3, 5 à 7; DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 1935, 2045 (Jacques); DEDC, [Témoignages](#), 7 juin 2022, 1950 (Jenifer Aitken); DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 1950 (Freeland); DEDC, [Témoignages](#), 27 octobre 2022, 2135, 2140 (Kanellakos); DEDC, [Témoignages](#), 24 novembre 2022, 2035 (Laskowski).

260 [Décret sur les mesures économiques d'urgence](#), DORS/2022-22, art. 2 et 3, 5 à 7.

261 *Ibid.*, art. 4.

262 DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 1850, 2100, 2020 (Jacques).

263 *Ibid.*, 1850.

264 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 2005, 2105 (Lametti); DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 1935, 2045, 2100 (Jacques); DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1835, 1850, 2110 (Lucki); DEDC, [Témoignages](#), 7 juin 2022, 1835 (Daigle); 2105 (Stewart); DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 1835, 1950 (Freeland); DEDC, [Témoignages](#), 3 novembre 2022, 1925, 1930 (Bell); 2025, 2050 (Carrique).

résoudre la crise, mais n'expliquait pas pourquoi. Il n'était pas évident non plus de dégager quel but précis visaient ces mesures : étaient-elles « fondées » pour dissuader la participation, afin de disperser la foule et de réduire le risque de violence et de méfaits? Ou étaient-elles « fondées » pour limiter le financement des dirigeants et dans quel objectif précis? Le gouvernement n'a pas énoncé clairement les liens justifiant ces mesures. La force de chaque lien doit être mise à l'épreuve, mais pour cela, il faut voir les liens. Serait-il judicieux d'envisager de modifier le paragraphe 61(1) pour obliger le gouvernement à expliciter le lien nécessaire entre les mesures prises et l'objectif visé?²⁶⁵

Dans sa comparution de février 2024, l'honorable Arif Virani, ministre de la Justice et procureur général du Canada, a affirmé que les mesures financières édictées dans le Décret visaient à déstabiliser le blocage illégal en coupant le financement des manifestants, qui pouvait provenir de sources étrangères ou en ayant recours à des bitcoins²⁶⁶.

Portée des mesures financières

La prise du Décret a entraîné le gel d'environ 280 produits financiers, dont des comptes bancaires, des cartes de crédit et des marges de crédit, représentant une valeur totale de 8 millions de dollars, dont 3,8 millions provenant d'un fournisseur de services de paiement²⁶⁷. La GRC a rapporté un chiffre de 257 produits financiers gelés et la divulgation de l'identité de 57 entités aux institutions financières²⁶⁸. Dans son témoignage, Brenda Lucki a mentionné que « 170 adresses de portefeuilles de cryptomonnaie ont été communiquées aux fournisseurs de services liés aux actifs virtuels²⁶⁹ ».

Angelina Mason, avocate en chef et vice-présidente, Affaires juridiques, de l'Association des banquiers canadiens, a précisé qu'environ 180 comptes ont été bloqués par les banques, dont la valeur cumulative des comptes gelés s'élevait à environ 8,3 millions de dollars. Il s'agissait pour la plupart de comptes avec des fonds importants²⁷⁰. Par ailleurs, selon Michael Hatch, vice-président, Relations gouvernementales, de l'Association canadienne des coopératives financières, moins de 10 comptes de coopérative d'épargne et de crédit,

265 Nomi Claire Lazar, [La nécessité et la reddition de comptes dans le cadre de la Loi sur les mesures d'urgence](#), mémoire présenté au comité DEDC, 13 février 2023.

266 DEDC, [Témoignages](#), 27 février 2024, 2125 (Virani).

267 DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 1830 (Jacques); DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 1835 (Freeland).

268 DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1835 (Lucki); 2030 (Duheme).

269 *Ibid.*, 1835 (Lucki). Sur l'utilisation des cryptomonnaies, tel le Bitcoin, en lien avec le financement du Convoi, voir également : DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 2055, 2115 (Jacques); 2115 (Julien Brazeau); 2055, 2115 (Donna Achimov); DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 2030 (Duheme); DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 1835, 1915 (Freeland).

270 DEDC, [Témoignages](#), 17 novembre 2022, 2040, 2045 (Angelina Mason).

représentant en valeur de moins d'un demi-million de dollars, ont été bloqués, dont le plus important était un compte hypothécaire d'environ 200 000 \$²⁷¹.

Le dégel des comptes a eu lieu le 21 février 2022 et tous les comptes ont été rendus accessibles à leurs propriétaires au plus tard le 24 février 2022²⁷². Le Décret n'a pas eu d'effet rétroactif²⁷³.

Quant à la décision de procéder par voie de décret plutôt que par ordonnance judiciaire distincte pour bloquer les comptes des personnes participant aux activités illégales, le gouvernement fédéral a exprimé ses préoccupations d'agir dans les meilleurs délais, chose qui aurait pu prendre des jours par la voie judiciaire²⁷⁴. D'ailleurs, certains témoins ont souligné avoir disposé de peu de temps pour agir dans les circonstances, que ce soit dans la prise décisionnelle ou d'application de la *Loi* et des mesures spéciales d'urgence²⁷⁵. Isabelle Jacques a mentionné devant le Comité qu'aucune évaluation écrite des répercussions économiques n'a été menée par le ministère des Finances avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* et des mesures financières qui en découlent²⁷⁶.

Par ailleurs, des témoins ont confirmé qu'aucun cas de blanchiment d'argent, de financement d'activité terroriste ou d'EVCI n'a été rapporté justifiant la prise du Décret²⁷⁷. Barry MacKillop, du CANAFE, a ajouté que dans le contexte du convoi, « les fonds n'étaient pas recueillis en vue de soutenir des activités d'[EVCI]²⁷⁸ ».

Enfin, des témoins ont confirmé que ni la GRC ni la PPO n'ont porté d'accusations criminelles pour une violation du Règlement ou du Décret suivant les événements de février 2022²⁷⁹.

271 *Ibid.*, 2005, 2020, 2035, 2040, 2050 (Michael Hatch).

272 DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 1830 (Jacques); DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 1915 (Freeland).

273 DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 1830, 2025 (Jacques).

274 DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 1915 (Freeland).

275 DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 1905, 2035 (Jacques); 1835 (MacKillop); 1905 (Donna Achimov).

276 *Ibid.*, 2035 (Jacques). En revanche, un document en réponse à la motion du 31 mai 2022 du Comité a été communiqué par le ministère des Finances : Ministère des Finances, [Document soumis au Comité conformément à la motion adoptée le mardi 31 mai 2022](#), document présenté à DEDC, 30 juin 2022.

277 DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 1840, 1925, 1930, 1945, 1950 (MacKillop); DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 2055, 2100 (Jacob Wells).

278 DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 1945 (MacKillop).

279 DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 2100 (Duheme); DEDC, [Témoignages](#), 3 novembre 2022, 2015 (Carrique).

Rôle des institutions financières

Des témoins ont exprimé le rôle accru des institutions financières dans la sélection des comptes ou autres produits financiers qui allaient être bloqués, concernant les *personnes désignées*²⁸⁰ [italique ajouté].

Certains témoins ont évoqué le fait qu'une liste de noms a été transmise directement par la GRC aux institutions en cause, qui avaient la latitude ou non de cesser les opérations de la personne inscrite sur cette liste²⁸¹. Il a été confirmé devant le Comité qu'aucune sanction ne pesait contre les institutions financières qui décidaient de ne pas suivre cette liste, en plus de bénéficier d'une immunité de poursuite prévue par l'article 7 du Décret²⁸².

Brenda Lucki a précisé que la GRC travaillait en étroite collaboration avec les institutions financières, en élaborant un processus simplifié selon lequel des renseignements pertinents étaient régulièrement transmis en vue du gel ou dégel des produits financiers pour les personnes visées²⁸³. En principe, tous les renseignements compris dans les dossiers pour identifier la *personne désignée* [italique ajouté], parfois seulement le numéro de la plaque d'immatriculation, mais pas les casiers judiciaires, ont été transmis aux institutions financières²⁸⁴.

Il semblerait que la liste des *personnes désignées* [italique ajouté] à laquelle font référence les témoignages ne doit pas être confondue avec la liste de donateurs, mentionnée dans déclaration publiée par la GRC le 21 février 2022 et qui disait : « À aucun moment nous n'avons fourni une liste de donateurs aux institutions financières²⁸⁵. »

D'ailleurs, à cet effet, des témoins ont confirmé devant le Comité que le nom des donateurs n'a jamais été transmis aux institutions financières²⁸⁶. Ainsi, les comptes gelés ne visaient pas les petits donateurs ou acheteurs qui ont encouragé les manifestants²⁸⁷,

280 Personnes physiques ou entités qui participaient, même indirectement, aux activités interdites, telles que définies à l'article 1 du [Décret sur les mesures économiques d'urgence](#), DORS/2022-22.

281 DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 1845, 1850, 1920 (Jacques); 1935 (MacKillop); DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1835, 1850 (Lucki); 2050 (Duheme).

282 DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 1930, 1950, 1955 (Jacques).

283 DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1835 (Lucki).

284 *Ibid.*, 2125; 2125 (Duheme).

285 Gendarmerie royale du Canada, [Déclaration sur le gel de comptes financiers](#), 21 février 2022.

286 DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1835 (Lucki); DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 1905 (Freeland).

287 DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 1920 (Freeland).

sauf s'ils se trouvaient à l'intérieur de la zone interdite²⁸⁸. Qui plus est, la nette majorité des titulaires de comptes n'a pas été touchée par ces mesures financières temporaires²⁸⁹. De ce fait, certains témoins ont précisé que les allégations de gel de compte pour des dons de 25 \$ étaient « peut-être un peu exagérées²⁹⁰ ».

Lors de la mise en vigueur du Décret, les institutions financières envoyaient un rapport des activités au ministère des Finances, indiquant le nombre de comptes gelés et la valeur de ces derniers, sans donner de détails sur les titulaires des comptes²⁹¹. Quatre ou cinq comptes se trouvant en dehors de la liste fournie par la GRC ont été bloqués par les banques en cause²⁹².

Des témoins ont ajouté qu'aucun compte bancaire n'a été gelé directement par le gouvernement fédéral et que la GRC a agi de manière indépendante dans la transmission de sa liste aux institutions financières²⁹³. Par ailleurs, Barry MacKillop a précisé que le CANAFE n'avait pas le pouvoir de geler les comptes bancaires²⁹⁴.

Le dégel des comptes a eu lieu aussitôt que la GRC a communiqué aux institutions financières que les personnes inscrites sur la liste ne contrevenaient plus au Règlement ou, dans un cas, lorsque la personne a pu démontrer à son institution financière qu'elle ne participait plus aux activités interdites²⁹⁵. En revanche, certains comptes pouvaient demeurer bloqués en vertu d'une ordonnance du tribunal²⁹⁶.

Il semble y avoir une contradiction dans les témoignages quant à la portée du pouvoir discrétionnaire accordé aux institutions financières. Alors que, selon certains témoins, ces dernières étaient autonomes dans la prise décisionnelle sur les comptes à être gelés, sans qu'il y ait eu de directives politiques gouvernementales²⁹⁷, Angelina Mason a plutôt

288 DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 2025 (Lucki).

289 DEDC, [Témoignages](#), 17 novembre 2022, 2005 (Mason).

290 *Ibid.*, 2035 (Hatch).

291 DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 1855, 1920, 1940 (Jacques).

292 DEDC, [Témoignages](#), 17 novembre 2022, 2030 (Mason).

293 DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 1935, 2020, 2025 (Jacques); 1940 (MacKillop); DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1835, 1850 (Lucki); DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 1835 (Freeland).

294 DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 1845 (MacKillop).

295 DEDC, [Témoignages](#), 17 novembre 2022, 2005, 2020, 2055 (Mason).

296 DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 1915 (Freeland); DEDC, [Témoignages](#), 17 novembre 2022, 2005, 2030 (Mason).

297 DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 1855 (Jacques); DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1835 (Lucki), DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 1835 (Freeland).

indiqué que les institutions financières n'avaient pas de pouvoir discrétionnaire dans le fait de suivre ou non la liste fournie par la GRC²⁹⁸. Michael Hatch a néanmoins confirmé l'existence d'un pouvoir discrétionnaire résiduel en vertu du décret, dans le blocage des comptes se trouvant en dehors de la liste fournie par la GRC²⁹⁹.

Ces représentants des institutions financières ont également déclaré avoir reçu des instructions ou orientations insuffisantes au sujet du gel des comptes³⁰⁰. Ils ont néanmoins eu l'occasion de poser des questions au gouvernement fédéral sur la conformité, la portée et l'application des mesures temporaires d'urgence, y compris sur la définition de la *personne désignée* [italique ajouté] participant aux activités interdites³⁰¹. Dans son témoignage, Rob Stewart a admis qu'il y a eu des « difficultés au niveau de la mise en œuvre des mesures économiques³⁰² », entraînant des malentendus sur leur portée ou leur application.

De plus, Michael Hatch a soulevé le fait que les coopératives n'ont pas été traitées sur le même pied d'égalité que les six grandes banques, lesquelles auraient été consultées et informées par le gouvernement fédéral des jours plus tôt³⁰³.

Par ailleurs, il serait utile de préciser que la mise en œuvre des mesures financières en cause a également soulevé des préoccupations relatives à la protection de la vie privée. Lors de son témoignage, Isabelle Jacques a affirmé qu'il n'y a pas eu de consultations avec le commissaire à la protection de la vie privée³⁰⁴. En revanche, elle a précisé qu'aucun renseignement précis n'a été reçu par le ministère des Finances, seulement des « agrégats de données³⁰⁵ ».

Au sujet des renseignements personnels figurant sur la liste confidentielle transmise par la GRC aux institutions financières, Angelina Mason s'est exprimée ainsi : « [L]es lois sur la

298 DEDC, [Témoignages](#), 17 novembre 2022, 2015, 2020, 2040, 2055 (Mason).

299 *Ibid.*, 2005, 2015, 2020, 2035 (Hatch).

300 *Ibid.*, 2015, 2030, 2035; 2045, 2110, 2115, 2120 (Mason); 2005, 2110, 2115 (Hatch).

301 *Ibid.*, 2110 (Mason); 2005 (Hatch).

302 DEDC, [Témoignages](#), 7 juin 2022, 2050 (Stewart).

303 DEDC, [Témoignages](#), 17 novembre 2022, 2005 (Hatch).

304 DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 1845 (Jacques).

305 *Ibid.*, 2025.

protection des renseignements personnels s'appliquent, ce qui exige que vous ne reteniez que les renseignements nécessaires et aux fins pour lesquelles ils ont été recueillis³⁰⁶. »

Le Comité a également reçu le mémoire du commissaire à la protection de la vie privée du Canada, qui a élaboré sur les répercussions sur la vie privée que pouvait avoir le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*, en concluant ce qui suit :

[Le] droit à la vie privée est un droit fondamental, et veiller à ce qu'il soit protégé permet de susciter la confiance nécessaire et de servir d'importants intérêts publics. En situation de crise, il est important d'élaborer et de mettre en œuvre un cadre clair de gouvernance de la protection de la vie privée afin que les institutions fédérales et les organisations du secteur privé puissent remplir efficacement leurs obligations en vertu de la [*Loi sur la protection des renseignements personnels*] et de la [*Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*]³⁰⁷.

Le Comité retient que les mesures financières édictées par le Décret, dont le gel des avoirs par les institutions financières visées, ont suscité de nombreuses interrogations et préoccupations sur leur portée et mise en œuvre. Pour cette raison, le Comité fait la recommandation suivante :

Recommandation 17

Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec l'Association des banquiers canadiens, l'Association canadienne des coopératives financières et le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, établisse des processus standardisés concernant le gel et le dégel des comptes, advenant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Plateformes de sociofinancement

De nombreux témoins ont commenté le rôle des plateformes de sociofinancement dans le financement du « Convoi de la liberté »³⁰⁸.

Kim Wilford, conseillère juridique principale de la plateforme GoFundMe, a confirmé au Comité qu'un peu plus de 10 millions de dollars a été amassé via cette plateforme, avant

306 DEDC, [Témoignages](#), 17 novembre 2022, 2050 (Mason).

307 Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, [La vie privée pendant une situation de crise](#), mémoire présenté à DEDC, 24 janvier 2023.

308 DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 1835, 1900, 1915, 1920 (MacKillop); 1905 (Achimov); 2000, 2040 (Julien Brazeau); DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1835 (Lucki); DEDC, [Témoignages](#), 17 novembre 2022, 1840 (Kim Wilford); DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 2040 (Wells).

la suspension de la collecte le 2 février 2022, dont 88 % provenaient du Canada. Ce pourcentage correspond à environ 133 000 donateurs du Canada, 14 000 des États-Unis et 4 000 d'autres pays, soit environ 3 %³⁰⁹.

Jacob Wells, cofondateur de la plateforme GiveSendGo, a mentionné que le chiffre récolté sur celle-ci s'élève à environ 13 millions de dollars, dont environ 600 000 \$ en pourboires. Le don moyen était d'environ 100 \$ et le pourboire moyen de 5 \$³¹⁰.

Kim Wilford et Jacob Wells ont déclaré ne pas avoir reçu de fonds en provenance de la Chine³¹¹ ou de la Russie³¹². Certains témoins ont également affirmé l'absence de preuve pour soutenir la prétention selon laquelle les fonds récoltés proviendraient d'activités criminelles³¹³.

Il ressort du témoignage en Comité que les fonds versés sur la plateforme GoFundMe ont été restitués aux donateurs depuis le 5 février 2022, y compris les frais de traitement des transactions et les pourboires. Ils pouvaient par ailleurs être remis à des organismes de bienfaisance crédibles et établis³¹⁴. Quant à la plateforme GiveSendGo, Jacob Wells a confirmé que la grande majorité des dons a été restituée aux donateurs vers la mi-mars 2022³¹⁵.

Alors que Kim Wilford a affirmé avoir maintenu une étroite collaboration avec la Ville d'Ottawa et son service de police afin de suivre de l'évolution de la situation au centre-ville d'Ottawa³¹⁶, Jacob Wells a soutenu n'avoir été contacté par aucun service de police ou représentants du gouvernement fédéral ou provincial en lien avec le financement du « Convoi de la liberté »³¹⁷.

Au sujet de la légalité du financement de ces manifestations via les plateformes de sociofinancement, Kim Wilford a expliqué que les activités de la campagne sur la

309 DEDC, [Témoignages](#), 17 novembre 2022, 1840, 1850 (Wilford).

310 DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 2045, 2125 (Wells).

311 DEDC, [Témoignages](#), 17 novembre 2022, 1855 (Wilford).

312 *Ibid.*, 1855, 1940; DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 2050 (Wells).

313 DEDC, [Témoignages](#), 17 novembre 2022, 1910 (Wilford); 2015 (Hatch); DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 2100 (Wells).

314 DEDC, [Témoignages](#), 17 novembre 2022, 1840, 1940 (Wilford).

315 DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 2045, 2110 (Wells).

316 DEDC, [Témoignages](#), 17 novembre 2022, 1840, 1900 (Wilford).

317 DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 2045, 2055 (Wells).

plateforme GoFundMe ont été suspendues le 2 février 2022 pour un retrait complet le 4 février 2022, soit avant l’invocation de la *Loi sur les mesures d’urgence*. L’entreprise estimait alors que ses conditions n’étaient plus respectées³¹⁸. De son côté, Jacob Wells a fait part au Comité du mécanisme de vérification interne pour vérifier si un destinataire de fonds pouvait légalement les recevoir (p. ex : si l’individu ne figure pas sur une liste) ou si les objectifs de la collecte étaient légitimes et conformes aux lois du pays³¹⁹.

L’enjeu de l’application des lois canadiennes à l’étranger ou de compétence a également été abordé par plusieurs témoins³²⁰.

Par ailleurs, la prise du Décret a eu pour effet d’introduire de nouvelles obligations d’inscription et de déclaration d’opérations douteuses auprès du CANAFE pour les plateformes de sociofinancement et certains fournisseurs de services de paiement³²¹.

Malgré l’introduction de cette nouvelle obligation, le processus d’inscription n’a pu être complété avant la levée des mesures spéciales d’urgence³²². Kim Wilford a confirmé que GoFundMe s’est inscrite auprès du CANAFE suivant l’entrée en vigueur de cette exigence, le tout en collaboration avec Stripe, une entreprise responsable du traitement des paiements³²³. Jacob Wells a précisé que le processus de conformité à la nouvelle réglementation suivait son cours³²⁴.

Ces nouvelles obligations ont par la suite été reprises par modifications réglementaires, en vigueur depuis le 27 avril 2022³²⁵. En effet, l’expérience du mois de février 2022 a permis de moderniser la réglementation fédérale pour suivre l’évolution du secteur financier³²⁶. À ce sujet, Julien Brazeau, directeur général au ministère des Finances,

318 DEDC, [Témoignages](#), 17 novembre 2022, 1840, 1925, 1935, 2120 (Wilford).

319 DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 2040, 2105 (Wells).

320 DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 2000, 2040 (Brazeau); 2000 (MacKillop); DEDC, [Témoignages](#), 17 novembre 2022, 1840, 1850 (Wilford); DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 2055 (Wells).

321 [Décret sur les mesures économiques d’urgence](#), DORS/2022-22, art. 4.

322 DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 1835 (MacKillop).

323 DEDC, [Témoignages](#), 17 novembre 2022, 1840, 1930, 1940 (Wilford).

324 DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 2115 (Wells).

325 Gouvernement du Canada, [Obligations des plateformes de sociofinancement et de certains fournisseurs de services de paiement de s’inscrire auprès du CANAFE et modification de la définition de « télévirement »](#), 27 avril 2022; DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 1855, 1950 (Jacques); 2040 (Achimov); 1920 (MacKillop).

326 DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 1915, 1955 (Freeland).

Division des crimes financiers et de la sécurité, Direction de la politique du secteur financier, a expliqué devant le Comité :

En bref, essentiellement, le nouveau règlement a rendu permanent ce qui figurait dans les mesures d'urgence, à savoir l'obligation pour les plateformes de sociofinancement et les fournisseurs de services de paiement de s'inscrire et de signaler les opérations suspectes, et leur responsabilité accrue en matière de diligence raisonnable et de vérification des clients³²⁷.

Le Comité accueille favorablement les nouvelles mesures réglementaires visant les plateformes de sociofinancement et certains fournisseurs de services de paiement. Cependant, à la lumière de la récente invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, le Comité fait la recommandation suivante :

Recommandation 18

Que le gouvernement fédéral revoie les mesures financières prises en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* ainsi que les modifications faites à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* en avril 2022, pour déterminer leur efficacité et s'il conviendrait d'adopter une loi visant à combler les lacunes en matière de réglementation des plateformes de sociofinancement.

CHAPITRE 9 : RESPECT DE LA CHARTE

Le préambule de la *Loi sur les mesures d'urgence* dit que toute mesure extraordinaire prise à titre temporaire suivant une déclaration de situation de crise doit se faire dans le respect de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*), ainsi que de la *Déclaration canadienne des droits* et du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, en ce qui concerne les « droits fondamentaux auxquels il ne saurait être porté atteinte même dans les situations de crise nationale ».

La *Loi sur le ministère de la Justice* prévoit en outre que le ministre de la Justice doit examiner les règlements transmis au greffier du Conseil privé pour enregistrement, afin de déterminer si leurs dispositions sont compatibles avec celles de la *Charte*³²⁸. La *Loi sur les textes réglementaires* dit également que les projets de règlement doivent être examinés préalablement pour s'assurer qu'ils ne sont pas incompatibles avec la *Charte*³²⁹.

327 DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 1950 (Brazeau).

328 [Loi sur le ministère de la Justice](#), L.R.C. 1985, ch. J-2, par. 4.1(1).

329 [Loi sur les textes réglementaires](#), L.R.C. 1985, ch. S-22, par. 3(2).

En mai 2022, le ministère de la Justice a publié un « Document d'information sur la Charte » portant sur le Règlement et le Décret pris en vertu de la déclaration de situation de crise de février 2022. Dans ce document, on explique qu'aussi bien le Règlement que le Décret ont été revus pour déterminer s'ils étaient conformes à la *Charte*, et on expose les répercussions possibles des mesures extraordinaires prises à titre temporaire sur les droits et les libertés garantis par celle-ci³³⁰.

Même si la *Loi sur le ministère de la Justice* exige du ministre de la Justice qu'il dépose, pour chaque projet de loi du gouvernement, un énoncé « qui indique les effets possibles du projet ou de la proposition de loi sur les droits et libertés garantis par la [Charte] », cette exigence ne s'applique pas à la déclaration de situation de crise ou à l'égard des règlements ou des décrets³³¹. Par conséquent, le Comité fait la recommandation suivante :

Recommandation 19

Que le gouvernement fédéral modifie l'article 4.2 de la *Loi sur le ministère de la Justice*, concernant l'obligation pour le ministre de la Justice de déposer un « énoncé concernant la Charte » pour les projets de loi émanant du gouvernement pour exiger que ce type d'énoncé soit déposé à l'égard de toute déclaration de situation de crise et de chaque règlement ou décret adopté relativement à une crise nationale.

Certains ministres et représentants gouvernementaux étaient d'accord pour dire que les mesures extraordinaires à titre temporaire prises en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* respectaient la *Charte*³³². François Daigle a déclaré également que non seulement ces mesures étaient conformes à la *Charte*, mais que la déclaration de situation de crise n'a pas eu pour effet de suspendre son application³³³. L'ancien ministre Lametti a également expliqué que les mesures extraordinaires prises à titre temporaire ont été examinées de façon à relever toute incompatibilité avec la *Charte*³³⁴. François Daigle a précisé toutefois que même si le ministère de la Justice avait évalué ces mesures extraordinaires pour savoir si elles se conformaient à la *Charte*, l'application de

330 Ministère de la Justice du Canada, [Document d'information sur la Charte : Règlement et décret d'application de la Loi sur les mesures d'urgence en février 2022](#), 10 mai 2022.

331 [Loi sur le ministère de la Justice](#), par. 4.2(1).

332 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 1900, 2010 (Mendicino, Lametti); DEDC, [Témoignages](#), 7 juin 2022, 1840 (Daigle).

333 DEDC, [Témoignages](#), 7 juin 2022, 1840 (Daigle).

334 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 2010 (Lametti).

ces mesures par les corps policiers et d'autres groupes n'avait pas été prise en compte dans cette évaluation³³⁵.

Certains témoins du gouvernement ont insisté sur le caractère proportionnel des mesures extraordinaires à titre temporaire, sur la durée limitée de celles-ci et sur le fait qu'elles étaient ciblées. François Daigle a souligné à plusieurs reprises durant sa comparution le fait que les mesures étaient proportionnelles, en disant qu'« [elles] étaient ciblées, proportionnelles, de durée limitée et conformes à la *Charte*³³⁶ ». L'ancien ministre Lametti a fait une déclaration semblable en indiquant que les mesures extraordinaires prises à titre temporaire étaient « nécessaires, raisonnables et proportionnées à la situation³³⁷ ». Pour sa part, Jody Thomas a dit que ces mesures étaient « raisonnables, proportionnelles et, heureusement, de courte durée³³⁸ ».

Plusieurs représentants gouvernementaux ont évoqué la tension entre les mesures extraordinaires prises à titre temporaire et les droits à la liberté d'expression et de réunion pacifique garantis par l'article 2 de la *Charte*. Voici ce qu'a déclaré l'ancien ministre Mendicino à ce propos :

[N]ous devons défendre la liberté d'expression, de rassemblement et de manifestation légale. Dans une démocratie, toutefois, la liberté ne permet pas de bafouer les droits d'autrui, ou d'empêcher les familles qui exploitent de petites entreprises de mettre de la nourriture sur la table ou des parents de marcher jusqu'à l'école avec leurs enfants. Jamais nous ne devrions encourager ou tolérer les comportements illégaux ou en être complices, car il s'agit là d'un affront à l'administration de la justice et à la primauté du droit³³⁹.

Dans le même ordre d'idées, l'ancien ministre Lametti a dit que la « liberté d'expression ne prive personne de ses droits », et que « [c]e n'était pas seulement une question de liberté d'expression³⁴⁰ ». François Daigle a ajouté que la *Charte* ne protège que le droit de réunion pacifique, et que les mesures extraordinaires à titre temporaire n'interdisaient pas tout rassemblement public³⁴¹.

335 DEDC, [Témoignages](#), 7 juin 2022, 1840 (Daigle).

336 *Ibid.*

337 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 2005 (Lametti).

338 DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 1830 (Thomas).

339 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 1830 (Mendicino).

340 *Ibid.*, 2015 (Lametti).

341 DEDC, [Témoignages](#), 7 juin 2022, 1850 (Daigle).

Il a été également question, devant le Comité, de la légalité du gel des comptes bancaires et d'autres produits financiers effectué dans le cadre du Décret en regard des dispositions de l'article 8 de la *Charte*. Isabelle Jacques a expliqué que le « gel » des comptes n'entrait pas dans la définition de « saisie » au sens de l'article 8 de la *Charte*, car il n'y avait pas de créanciers impliqués³⁴². D'autres témoins ont expliqué que des comptes ont été suspendus ou gelés³⁴³, et François Daigle a ajouté que cela ne constituait pas une saisie au sens de la *Charte*, parce qu'il « n'y a pas eu de transfert de propriété³⁴⁴ ». Dans le même ordre d'idées, Kent Roach a expliqué que les institutions financières pouvaient être assujetties à la *Charte*, en ce qui concerne l'exercice de leur pouvoir de geler des comptes bancaires en vertu des mesures extraordinaires prises à titre temporaire, même si les décisions en la matière n'étaient pas prises par le gouvernement fédéral en tant que tel³⁴⁵.

Enfin, certains témoins ont souligné la possibilité de contestations judiciaires, particulièrement pour demander réparation en vertu de la *Charte*. Par exemple, Kent Roach a expliqué que « [n]'importe qui peut dire que des actes sont conformes à la *Charte* » et que de nombreux aspects des mesures extraordinaires prises à titre temporaire « pourraient être contestés en vertu de la *Charte*³⁴⁶ ». Plus précisément, il a mis en doute la conformité à la *Charte* des mesures de saisie des actifs financiers et de celles visant les manifestations³⁴⁷. Dans le même ordre d'idées, Leah West a déclaré devant le Comité qu'il était possible que des personnes prétendent que leurs droits garantis par la *Charte* ont été violés de manière injustifiée et demandent réparation devant les tribunaux, et que ces demandes pourraient se fonder sur une éventuelle conclusion de la Commission, du Comité ou de la Cour fédérale selon laquelle il était injustifiable d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*³⁴⁸.

Plus récemment, des questions relatives aux droits protégés par la *Charte* ont été analysées dans le cadre d'un contrôle judiciaire soumis devant la Cour fédérale.

342 DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 1850 (Jacques).

343 Voir DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 2040 (Lametti); DEDC, [Témoignages](#), 7 juin 2022, 1920, 1950 (Daigle, Aitken); DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 1920 (Freeland); DEDC, [Témoignages](#), 17 novembre 2022, 2055 (Mason, Hatch).

344 DEDC, [Témoignages](#), 7 juin 2022, 1920 (Daigle).

345 DEDC, [Témoignages](#), 8 décembre 2022, 1925 (Roach).

346 *Ibid.*, 1925.

347 *Ibid.*

348 *Ibid.*, 2025 (West).

En effet, dans sa [décision](#) rendue le 23 janvier 2024³⁴⁹, le juge Mosley a cherché à déterminer si le Règlement et le Décret, pris en vertu de la *Proclamation déclarant une urgence d'ordre public*, enfreignaient les articles 2b), 2c), 2d), 7 ou 8 de la *Charte* et si ces atteintes étaient justifiées au regard de l'article premier.

Il a conclu qu'ils portaient atteinte à l'alinéa 2b), qui garantit le droit à la liberté d'expression, et à l'article 8, qui garantit le droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives³⁵⁰. Il a également jugé que ces atteintes n'étaient pas justifiées au regard de l'article premier de la *Charte*³⁵¹. Il a toutefois conclu qu'il n'y avait pas eu violation des alinéas 2c), 2d) et de l'article 7 de la *Charte* – qui garantissent, respectivement, la liberté de réunion pacifique, la liberté d'association, et le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne³⁵².

CHAPITRE 10 : ACCÈS À L'INFORMATION ET AUX DOCUMENTS

Le présent Comité est un comité mixte spécial, composé de membres des deux Chambres du Parlement.

Le paragraphe 108(1)a) du *Règlement de la Chambre des communes*³⁵³ prévoit que les comités permanents « sont autorisés à convoquer des personnes et à exiger la production de documents et dossiers ». Le paragraphe 116(1) de ce règlement spécifie qu'un comité spécial « observe le Règlement de la Chambre dans la mesure où il y est applicable³⁵⁴ ».

349 [Canadian Frontline Nurses c. Canada \(Procureur général\)](#), 2024 CF 42.

350 *Ibid.*, par. 309, 341, 359 et 373.

351 Pour en savoir plus sur l'article premier de la Charte, voir : ministère de la Justice, « [Article 1 – Limites raisonnables](#) », *Chartepédia*; critères établis dans : *R. c. Oakes*, [1986] 1 RCS 103.

352 [Canadian Frontline Nurses c. Canada \(procureur général\)](#), par. 314, 317 et 324; Cette décision a été portée en appel et le litige suit son cours devant la Cour d'appel fédérale: Cour d'appel fédérale, *Canadian Frontline Nurses et al. c. Attorney General of Canada*, Dossiers A-73-24, A-74-24, A-75-24, A-76-24; détails disponibles sur la [Base de données des dossiers de la cour](#), consultée le 31 octobre 2024.

353 Chambre des communes, [Règlement de la Chambre des communes – Version codifiée au 18 septembre 2023](#), al. 108(1)a). Il sera utile de préciser qu'après l'adoption des motions à la Chambre des communes et au Sénat, le Comité a entrepris ses travaux en suivant le *Règlement de la Chambre des communes*. Voir Chambre des communes, [Journaux](#), 2 mars 2022; Sénat, [Journaux](#), 3 mars 2022.

354 *Ibid.*, par. 116(1).

La procédure et les usages de la Chambre des communes explique plus en détail les pouvoirs d'un comité parlementaire relatifs à la tenue des audiences devant celui-ci, notamment concernant les questions de procédure et de privilège³⁵⁵.

Quant à l'article 62 de la *Loi sur les mesures d'urgence*, en vertu duquel le présent Comité a été constitué, il est muet sur la façon dont le Comité devrait conduire son examen parlementaire et recueillir des témoignages ou des documents.

Dans le cadre de la présente étude, le Comité a été confronté à de multiples reprises au refus ou à l'impossibilité de témoins de répondre aux questions ou de soumettre des documents en raison de différents privilèges liés à la preuve.

Dans un document préparé en réponse à une motion du Comité du 22 septembre 2022³⁵⁶, les bureaux de la Direction des comités et des services législatifs de la Chambre des communes, des Comités du Sénat, du Légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes et du Légiste et conseiller parlementaire du Sénat ont précisé ce qui suit :

Le droit primordial qu'ont les membres des comités d'obtenir une réponse à leurs questions découle du pouvoir des deux Chambres de procéder à des enquêtes, de convoquer des personnes et de demander la production de documents et de dossiers. De tels privilèges parlementaires sont définis dans le préambule et à l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ainsi qu'à l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Les deux Chambres ont délégué ces pouvoirs aux membres du Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise, par l'entremise des ordonnances des Chambres visant à former le Comité.

Vu leur nature constitutionnelle, les pouvoirs d'un comité l'emportent sur le droit législatif et les autres privilèges, comme le secret professionnel de l'avocat³⁵⁷.

On peut également lire dans ce mémo :

Dans *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, on indique que les membres des comités accordent une attention particulière à l'interrogatoire de fonctionnaires :

L'obligation faite aux témoins de répondre à toutes les questions posées par un comité doit être mise en équilibre avec le rôle que jouent les fonctionnaires lorsqu'ils donnent des avis confidentiels à leur ministre. La tradition veut qu'on

355 Marc Bosc et André Gagnon, dir., « [Chapitre 20 : Les comités](#) », *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 3^e éd., 2017.

356 DEDC, [Procès-verbal](#), 22 septembre 2022.

357 Parlement du Canada, *Le droit des comités d'obtenir des réponses à des questions orales*, document préparé pour DEDC, 24 octobre 2022.

envisage ce rôle par rapport à la mise en œuvre et à l'exécution de la politique gouvernementale plutôt qu'à la détermination de celle-ci. En conséquence, les comités ont dispensé les fonctionnaires de commenter les décisions stratégiques prises par le gouvernement. En outre, les comités acceptent ordinairement les raisons données par un fonctionnaire pour refuser de répondre à une question précise afin d'éviter d'exprimer un avis juridique, d'être en conflit avec sa responsabilité envers le ministre, de déborder de son domaine de responsabilité, ou d'influer sur des opérations commerciales.

Les membres des comités peuvent insister pour qu'un témoin réponde à des questions précises, mais ils ne disposent pas de pouvoirs leur permettant de sanctionner l'irrespect des ordres qu'ils adoptent. Seuls le Sénat et la Chambre des communes peuvent exercer leur pouvoir disciplinaire de punir un témoin pour son refus. Ce pouvoir disciplinaire englobe, par exemple, celui de blâmer une personne qui n'est pas député ou sénateur.

Lors des audiences du Comité, plusieurs ministres et représentants du gouvernement fédéral ont invoqué le fait que les informations ou documents demandés par les membres du Comité étaient couverts par un privilège de non-divulgence, dont le secret des délibérations ou des renseignements du Cabinet ou le secret professionnel avocat-client³⁵⁸. À titre d'exemple, l'ancien ministre Lametti a invoqué trois types de privilèges dans son témoignage devant le Comité, soit le caractère confidentiel des renseignements du Cabinet, le secret professionnel et le privilège relatif au litige³⁵⁹.

La plupart des témoins ont mentionné qu'ils ne pouvaient pas, n'étaient pas autorisés ou n'ont pas été consultés sur la possibilité de renoncer au privilège invoqué dans le contexte de l'examen mené par le Comité³⁶⁰. Selon François Daigle, du ministère de la Justice, le fait de recevoir les témoignages à huis clos ne permettrait pas de lever le secret professionnel pour autant³⁶¹. De son côté, Stephen Laskowski, de l'Alliance canadienne du camionnage, a invoqué la règle de la pertinence pour certaines questions qui lui ont été posées par plusieurs membres du comité³⁶².

358 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 1850 (Mendicino) 2020, 2025, 2045, 2050, 2105 (Lametti); DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 1840 (Jacques); DEDC, [Témoignages](#), 10 mai 2022, 1845, 1930, 2005 (Lucki); 1900 (Vigneault); DEDC, [Témoignages](#), 7 juin 2022, 1855, 1900, 1905 (Daigle); 2015 (Stewart); DEDC, [Témoignages](#), 14 juin 2022, 1840 (Freeland); 2015, 2030 (Blair); DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 1900, 1905, 1950 (Thomas); DEDC, [Témoignages](#), 27 février 2024, 2020, 2025, 2040, 2050, 2105, 2120 (Virani).

359 DEDC, [Témoignages](#), 26 avril 2022, 2020, 2025, 2045, 2050, 2105 (Lametti).

360 *Ibid.*, 2050; DEDC, [Témoignages](#), 3 mai 2022, 1840, 2015 (Jacques); DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 1900 (Thomas).

361 DEDC, [Témoignages](#), 7 juin 2022, 1900 (Daigle).

362 DEDC, [Témoignages](#), 24 novembre 2022, 2025, 2030 (Laskowski).

Le Comité a également eu connaissance de l'existence d'un avis juridique interne du gouvernement fédéral pour déterminer si l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* était justifiée dans les circonstances, sans toutefois réussir à en obtenir une copie, en raison de l'invocation du secret professionnel avocat-client. Leah West et Kent Roach ont pourtant indiqué que la connaissance de cet avis aurait été souhaitable pour une analyse juridique complète de la situation³⁶³.

Kent Roach a souligné l'importance pour les membres du Comité d'avoir accès à des informations ou des documents, même s'ils étaient couverts par le secret professionnel avocat-client³⁶⁴. En ce sens, il a suggéré ceci au Comité :

Je ne pense pas que vous pourrez vraiment aller au fond des choses si vous ne menez pas une enquête à huis clos, sous réserve de la confidentialité en matière de sécurité nationale.

J'ajouterais que je pense qu'à l'avenir, vous devriez envisager une enquête qui pourrait déroger au secret professionnel de l'avocat. [L'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement], par exemple, est habilité à le faire³⁶⁵.

Dans son mémoire soumis au Comité, l'Association canadienne des libertés civiles a souligné à ce propos :

Plusieurs témoins de la Commission ont affirmé que le ministère de la Justice avait produit un avis juridique qui donnait à penser que les « menaces envers la sécurité du Canada » au sens de la *Loi* n'avaient pas la même signification que le terme utilisé dans la *Loi sur le SCRS*, même si la définition du SCRS a été directement incorporée dans la *Loi*. Le gouvernement du Canada a invoqué le secret professionnel de l'avocat à propos de cet avis.

L'[Association canadienne des libertés civiles] reconnaît l'importance fondamentale du secret professionnel de l'avocat. Toutefois, dans la mesure où le gouvernement se fie à cet avis juridique pour appuyer l'argument selon lequel il a agi de bonne foi et que le critère minimal pour déclarer l'état d'urgence a été respecté, il ne peut le prouver qu'en révélant l'avis³⁶⁶.

363 DEDC, [Témoignages](#), 8 décembre 2022, 1905, 1910, 1915 (West); 1910 (Roach).

364 *Ibid.*, 1910, 1950.

365 *Ibid.*, 1910.

366 Association canadienne des libertés civiles, [Observations de l'Association canadienne des libertés civiles au Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise](#), mémoire présenté à DEDC, 3 février 2023, p. 6.

La possibilité d'une renonciation formelle ou implicite a également été abordée en Comité. Jody Thomas a spécifié que le client, pouvant y renoncer, était le gouverneur en conseil³⁶⁷. Selon Leah West, le client serait le Cabinet ou le premier ministre³⁶⁸.

À la suite de son témoignage devant le Comité, Jody Thomas a envoyé une lettre à ce dernier, maintenant le refus de communiquer l'information demandée relativement à cet avis juridique, en raison du secret professionnel invoqué :

En ce qui concerne l'opinion juridique du gouvernement fédéral sur l'interprétation des seuils juridiques nécessaires pour déclarer l'état d'urgence :

- (a) à quelle date a-t-on demandé cette opinion;
- (b) à quelle date l'opinion juridique a-t-elle été rédigée;
- (c) qui a demandé la préparation de cette opinion;
- (d) qui a rédigé cette opinion; (e) qui a approuvé cette opinion;
- (f) les conclusions ont-elles été modifiées au cours du processus d'approbation?

Le secret professionnel de l'avocat m'oblige à refuser respectueusement de répondre à cette question³⁶⁹.

Il sera utile de préciser que le 31 mai 2022, le Comité a adopté une motion pour émettre « [un] ordre de soumettre l'ensemble des évaluations de sécurité et avis juridiques utilisés par le gouvernement pour déterminer que³⁷⁰ » les différents seuils prévus par la *Loi sur les mesures d'urgence* ont été atteints et que les mesures temporaires prises en vertu de celle-ci respectaient la *Charte*.

Le ou vers le 29 juin 2022, une lettre de réponse à l'ordonnance de production des documents du Comité a été transmise par François Daigle pour le ministère de la Justice, dans laquelle il indique « [qu'après] une pleine considération, notre ministère a déterminé que tous les avis juridiques détenus qui pourraient répondre à l'ordonnance du Comité

367 DEDC, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2022, 1900 (Thomas).

368 DEDC, [Témoignages](#), 8 décembre 2022, 2025, 2030 (West).

369 Bureau du Conseil privé, [Réponse écrite à des questions](#), document présenté à DEDC, 28 décembre 2022.

370 DEDC, [Procès-verbal](#), 31 mai 2022.

sont assujettis au secret professionnel de l’avocat³⁷¹ ». Dans sa lettre, il souligne également ce qui suit :

Bien que d’autres pays aient pu à l’occasion, s’écarter de cette règle, au Canada, il est du seul ressort du gouvernement du Canada et de ses ministres de renoncer au secret professionnel de l’avocat à l’égard des avis juridiques fournis à la Couronne. Pour des raisons de principe et de pratique, cela se produit rarement et la règle générale demeure que de tels avis ne seront normalement pas communiqués aux comités du Parlement, sous réserve de la discrétion ministérielle et de considérations d’ordre public³⁷².

Il serait utile de mentionner que cette lettre explique les motifs de refus uniquement sous l’angle des renseignements protégés par le secret professionnel, mais pas celui du secret du Cabinet.

Le ministère de la Justice a cependant partagé avec le Comité certains documents pour expliquer le contexte juridique de l’invocation de la *Loi sur les mesures d’urgence*³⁷³. D’autres ministères et organismes du gouvernement fédéral ont également soumis des documents au Comité pour répondre à l’ordre émis, dont certains étaient caviardés³⁷⁴.

En réponse à une autre motion du Comité, adoptée le 20 octobre 2022, les ministères, personnes et organismes qui ont fourni les documents pour répondre à l’ordonnance de production du 31 mai 2022 étaient tenus de formuler des motifs justifiant chaque caviardage ou expurgation³⁷⁵.

Certaines informations sont demeurées inaccessibles au Comité en raison de différents privilèges ou pour des motifs d’intérêt public, de relations internationales ou de sécurité nationale³⁷⁶.

371 Ministère de la Justice, [Document soumis au Comité conformément à la motion adoptée le mardi 31 mai 2022](#), document présenté à DEDC, 29 juin 2022, p. 2.

372 *Ibid.*, p. 4.

373 *Ibid.*

374 [Documents soumis au Comité conformément à la motion adoptée le mardi 31 mai 2022](#) et [Documents soumis au Comité conformément à la motion adoptée le jeudi 20 octobre 2022](#).

375 DEDC, [Procès-verbal](#), 20 octobre 2022.

376 Voir les motifs fournis par chacun des ministères ou organismes fédéraux dans [Documents soumis au Comité conformément à la motion adoptée le jeudi 20 octobre 2022](#).

À titre d'exemple, dans une lettre transmise au Comité, le ou vers le 4 novembre 2022, le sous-ministre du ministère des Transports, Michael Keenan, a répondu à cet ordre de la manière suivante :

Le texte aux pages 3 à 4 du document a été caviardé au motif qu'il contient des renseignements qui sont visés par le secret professionnel de l'avocat. Comme il est mentionné dans la lettre du 29 juin 2022 de François Daigle, sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du Canada, les conseils juridiques à la Couronne qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat sont habituellement retenus et ne sont pas divulgués aux comités du Parlement. Ces caviardages ont été appliqués de façon constante dans la production de documents pour la Commission sur l'état d'urgence³⁷⁷.

Une divulgation partielle des renseignements protégés a néanmoins eu lieu sur une base exceptionnelle, à la suite du déroulement des procédures devant la Commission ou dans le cadre des poursuites civiles où des caviardages ont été retirés³⁷⁸.

En effet, il importe de noter que la Commission, au même titre que le Comité, a également été confrontée aux difficultés de recueillir la preuve en raison des différents privilèges invoqués.

Dans son mémoire présenté au Comité, le professeur Ryan Alford a écrit ce qui suit :

Dans le cadre de l'enquête, le gouvernement a omis de produire des éléments de preuve nécessaires pour déterminer si le Cabinet avait des motifs raisonnables de conclure qu'il existait un état d'urgence. Plus particulièrement, il a invoqué le secret professionnel d'une manière qui allait à l'encontre de l'enquête et de l'article 63 de la [Loi]. [...]

Malheureusement, dans le cadre de l'enquête publique, le ministre de la Justice a invoqué le secret professionnel de l'avocat pour ne pas avoir à fournir les avis juridiques de son ministère qui donnaient au Cabinet une définition « évolutive » de l'état d'urgence, plus souple que celle prévue par la [Loi]. De plus, le ministre de la Justice a refusé de commenter les témoignages de la conseillère à la sécurité nationale et de la sous-greffière du Conseil privé selon lesquels la norme juridique a été mise à jour ou interprétée d'une manière évolutive ou globale. Plus particulièrement, il a refusé de dire si les avis juridiques relatifs à la nouvelle norme étaient la raison pour laquelle le

377 Ministère des Transports, [Document soumis au Comité conformément à la motion adoptée le jeudi 20 octobre 2022](#), document présenté à DEDC, 4 novembre 2022.

378 Bureau du Conseil privé, [Document soumis au Comité conformément à la motion adoptée le mardi 31 mai 2022](#), document présenté à DEDC, 22 septembre 2022; Gendarmerie royale du Canada, [Documents soumis au Comité conformément à la motion adoptée le jeudi 20 octobre 2022](#), document présenté à DEDC, 4 novembre 2022.

directeur du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) avait changé d'idée au sujet de la norme applicable le jour même de la déclaration de l'état d'urgence.

[...]

Dans les derniers propos qu'il a échangés avec le ministre de la Justice, le commissaire Paul Rouleau est celui qui a le mieux résumé l'impasse que le gouvernement a créée lorsqu'il a invoqué le secret professionnel de l'avocat pour ne pas avoir à communiquer des renseignements sur l'enjeu au cœur de l'enquête :

Commissaire Paul Rouleau : Je vais peut-être m'attirer des ennuis [en posant des questions qui portent atteinte au secret professionnel de l'avocat], mais votre avocat peut intervenir au besoin. J'essaie simplement de comprendre. La Commission est chargée d'examiner la décision du Cabinet dont le caractère raisonnable est mis en cause, comme l'a mentionné l'avocat de la Commission. J'ai un peu de difficulté à déterminer, et je ne sais pas si vous pouvez m'aider, comment nous pouvons déterminer le caractère raisonnable lorsque nous ignorons sur quoi il se fondait. Pouvons-nous simplement tenir pour acquis qu'ils agissaient de bonne foi sans connaître les fondements ou les assises de cette décision? Vous savez de quoi je parle. [...] Quelle était la teneur de la loi selon ceux qui ont pris la décision? Je suppose que la réponse est que nous devons simplement partir du principe qu'ils ont agi de bonne foi dans l'application de ce qu'on a leur a dit. Est-ce en quelque sorte ce que vous voulez dire?

[L'ancien] ministre David Lametti : Ça me semble juste. [TRADUCTION]

Ces propos, moment charnière des audiences tenues dans le cadre de l'enquête, sont troublants. Ils confirment que, compte tenu de la décision du gouvernement de créer une situation où le commissaire peut s'« attirer des ennuis » en raison du secret professionnel de l'avocat, nous devrions « simplement tenir pour acquis qu'ils agissaient de bonne foi³⁷⁹ ».

Ryan Alford a conclu dans son mémoire :

L'obligation de rendre compte du gouvernement est la raison d'être de l'enquête publique et de l'enquête du Parlement sur la déclaration de l'état d'urgence. Selon la Commission : « Le point de départ de la commission est d'enquêter sur les raisons pour lesquelles le gouvernement a déclaré l'état d'urgence. Comme c'est le gouvernement qui a jugé nécessaire d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*, il lui appartient d'expliquer sa décision. » Comme l'a souligné l'auteur principal de la [Loi] : « Lorsqu'il

379 Ryan Alford, [Responsabilité principale du Parlement aux termes de la Loi sur les mesures d'urgence](#), mémoire présenté à DEDC, 3 février 2023.

existe des pouvoirs extraordinaires, il faut une reddition de comptes extraordinaire³⁸⁰. »
[TRADUCTION]

Par ailleurs, dans un document produit devant la Commission, la Canadian Constitution Foundation abondait dans le même sens :

Le paragraphe 58(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence* exige déjà que le gouvernement fédéral dépose devant le Parlement une explication des raisons de la déclaration de situation de crise. L'exposé des motifs de la déclaration de crise nationale de février explique en une phrase pourquoi les outils juridiques existants n'ont pas été suffisants. La *Loi* devrait être modifiée pour exiger du procureur général qu'il publie un avis juridique fournissant une analyse détaillée des instruments juridiques existants et expliquant pourquoi ils n'ont pas suffi.

[...] L'exigence de la *Loi* selon laquelle il s'agit d'un outil de dernier recours doit être renforcée, et le gouvernement qui souhaite l'invoquer doit procéder à un examen complet de tous les outils juridiques à sa disposition pour faire face à la situation de crise et expliquer pourquoi ces outils sont insuffisants³⁸¹.

Au sujet du secret du Cabinet, dans un communiqué de presse publié sur le site de la Commission, on peut lire ce qui suit :

Le gouvernement du Canada a répondu à une demande du Commissaire Paul Rouleau et a accepté de ne pas revendiquer le privilège du Cabinet quant aux documents dont le Cabinet a tenu compte dans la décision de déclarer l'état d'urgence et de mettre en œuvre des mesures spéciales pour faire face à cette urgence en février 2022³⁸².

Dans son témoignage devant la Commission, le premier ministre Trudeau a précisé à ce sujet :

[Qu'il] y a eu des centaines d'enquêtes publiques au fil de l'histoire de ce pays et seulement quatre fois cette confiance du Cabinet a été levée. Dans cette situation-ci, il était très important pour moi que toutes les informations, tout ce qui nous est remonté, tout ce qui nous est parvenu au Cabinet pour prendre nos décisions, donc que tout cela soit aussi visible que possible aux citoyens du Canada. Mais, comme vous avez dit, les délibérations restent confidentielles³⁸³.

380 *Ibid.*, p. 5.

381 Commission sur l'état d'urgence, « [Canadian Constitution Foundation – Reforming the Emergencies Act](#) », *Observations finales*, 9 décembre 2022, p. 6 [TRADUCTION].

382 Commission sur l'état d'urgence, [Le gouvernement du Canada accepte de communiquer des documents du Cabinet à la Commission sur l'état d'urgence](#), communiqué, 28 juin 2022.

383 Commission sur l'état d'urgence, [Audiences publiques](#), 25 novembre 2022, p. 80.

Dans les deux années suivant l’invocation de la *Loi sur les mesures d’urgence*, le Comité a rappelé à témoigner certains représentants du gouvernement fédéral, notamment pour obtenir des réponses au sujet de ses multiples demandes d’accès à la preuve, y compris l’avis juridique sur lequel le gouvernement s’est fondé avant de recourir à la [Loi].

En février 2024, le ministre Virani a réaffirmé la position du gouvernement selon laquelle l’avis juridique en question était protégé par le secret professionnel de l’avocat³⁸⁴, dont bénéficiait le gouvernement du Canada, qui était le client en l’occurrence³⁸⁵. Il a ajouté qu’à titre de Ministre de la Justice et procureur général du Canada, il portait à la fois le chapeau de conseiller du gouvernement et de membre du Cabinet³⁸⁶. Enfin, il a indiqué que, dans les circonstances, le gouvernement ne visait pas nécessairement à protéger le contenu de l’opinion juridique en soi, mais l’existence-même d’une relation privilégiée « qui favorise la franchise et des conseils libres, complets et équitables³⁸⁷ ».

Quant au secret des délibérations ou des renseignements du Cabinet, le ministre Virani a déclaré que son existence servait à « favoriser, dans l’intérêt public, les discussions ouvertes et franches autour de la table du Cabinet sur des questions qui seront courageusement abordées à cette table, pour être ensuite défendues publiquement³⁸⁸ ». Par ailleurs, il a mentionné qu’il était très rare que le secret du Cabinet soit levé, tout en reconnaissant le pouvoir du Parlement d’en faire la demande³⁸⁹.

À la lumière de ce qui précède, le Comité estime préoccupant ne pas avoir eu accès à l’ensemble des informations et des documents sur lesquels le gouvernement fédéral s’est fondé pour invoquer la *Loi sur les mesures d’urgence* et les mesures spéciales temporaires en cause, notamment en raison de différents privilèges liés à la preuve soulevés par de nombreux témoins.

Le Comité convient que l’accès à l’ensemble des informations et documents détenus par le gouvernement fédéral, relatifs à l’invocation de *Loi sur les mesures d’urgence*, devrait être amélioré. Par conséquent, le Comité fait la recommandation suivante :

384 DEDC, [Témoignages](#), 27 février 2024, 2020, 2025, 2040, 2050, 2105, 2115, 2120 (Virani).

385 *Ibid.*, 2105.

386 *Ibid.*, 2115.

387 *Ibid.*, 2050.

388 *Ibid.*, 2040.

389 *Ibid.*, 2040, 2120.

Recommandation 20

Que le gouvernement fédéral soit tenu de conserver un registre écrit complet du processus menant à la décision de déclarer un état d'urgence, afin d'éviter tout témoignage contradictoire, et que ce registre écrit devrait être remis au comité d'examen parlementaire une fois celui-ci nommé.

Quant à l'administration de la preuve devant un comité d'examen parlementaire, le Comité est d'accord qu'une modification des règles encadrant ses travaux futurs s'impose, notamment pour assurer la transparence et l'exhaustivité de l'examen.

Pour cette raison, le Comité fait la recommandation suivante :

Recommandation 21

Que le gouvernement fédéral modifie la *Loi sur les mesures d'urgence* pour mieux définir le rôle du comité d'examen parlementaire, et que la nouvelle définition porte notamment sur la question de l'accès aux documents, en plus de l'accès aux décrets et règlements actuellement prévu par cette loi.

ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport. Les transcriptions de toutes les séances publiques reliées à ce rapport sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Organismes et individus	Date	Réunion
À titre personnel L'hon. Perrin Beatty, C.P., O.C.	2022/03/29	3
Chambre des communes Philippe Dufresne, légiste et conseiller parlementaire	2022/03/29	3
Sénat Philippe Hallée, légiste et conseiller parlementaire	2022/03/29	3
Agence des services frontaliers du Canada Ted Gallivan, premier vice-président	2022/04/26	5
Gendarmerie royale du Canada Brenda Lucki, commissaire	2022/04/26	5
Ministère de la Justice Jenifer Aitken, sous-ministre adjointe par intérim, Portefeuille des organismes centraux François Daigle, sous-ministre de la Justice et sous- procureur général du Canada Samantha Maislin Dickson, sous-ministre adjointe, Portefeuille de la sécurité publique, de la défense et de l'immigration L'hon. David Lametti, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada Heather Watts, directrice générale adjointe et avocate générale, Section des droits de la personne	2022/04/26	5

Organismes et individus	Date	Réunion
<p>Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile</p> <p>L'hon. Marco E. L. Mendicino, C.P., député, ministre de la Sécurité publique</p> <p>Rob Stewart, sous-ministre</p>	2022/04/26	5
<p>Service canadien du renseignement de sécurité</p> <p>David Vigneault, directeur</p>	2022/04/26	5
<p>Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada</p> <p>Donna Achimov, sous-directrice, dirigeante principale de la conformité, Secteur de la conformité</p> <p>Barry MacKillop, sous-directeur, Renseignement</p>	2022/05/03	6
<p>Ministère des Finances</p> <p>Julien Brazeau, directeur général, Division des crimes financiers et de la sécurité, Direction de la politique du secteur financier</p> <p>Manuel Dussault, directeur principal, Cadre politique du secteur financier, Division des institutions financières, Direction de la politique du secteur financier</p> <p>Isabelle Jacques, sous-ministre adjointe, Direction de la politique du secteur financier</p>	2022/05/03	6
<p>Gendarmerie royale du Canada</p> <p>Brian Brennan, sous-commissaire, Services de police contractuels et autochtones</p> <p>Michael Duheme, sous-commissaire, Police fédérale</p> <p>Brenda Lucki, commissaire</p>	2022/05/10	7
<p>Service canadien du renseignement de sécurité</p> <p>Marie-Hélène Chayer, directrice exécutive, Centre intégré d'évaluation du terrorisme</p> <p>Cherie Henderson, directrice adjointe, Exigences</p> <p>David Vigneault, directeur</p>	2022/05/10	7

Organismes et individus	Date	Réunion
<p>Ministère de la Justice</p> <p>Jenifer Aitken, sous-ministre adjointe par intérim, Portefeuille des organismes centraux</p> <p>François Daigle, sous-ministre de la justice et sous- procureur général du Canada</p> <p>Samantha Maislin Dickson, sous-ministre adjointe, Portefeuille de la sécurité publique, de la défense et de l'immigration</p> <p>Heather Watts, directrice générale adjointe et avocate générale, Section des droits de la personne</p>	2022/06/07	9
<p>Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile</p> <p>Talal Dakalbab, sous-ministre adjoint, Secteur de la prévention du crime</p> <p>Dominic Rochon, sous-ministre adjoint principal, Secteur de la sécurité et de la cybersécurité nationale</p> <p>Rob Stewart, sous-ministre</p>	2022/06/07	9
<p>Bureau du Conseil privé</p> <p>L'hon. Bill Blair, C.P., député, président du Conseil privé pour la Reine pour le Canada et ministre de la Protection civile</p> <p>Jacqueline Bogden, sous-secrétaire du Cabinet, Protection civile et relance suite à la COVID</p>	2022/06/14	10
<p>Ministère des Finances</p> <p>Jenifer Aitken, sous-ministre adjointe par intérim, Direction juridique</p> <p>L'hon. Chrystia Freeland, C.P., députée, ministre des Finances</p> <p>Isabelle Jacques, sous-ministre adjointe, Direction de la politique du secteur financier</p> <p>Sarah Paquet, directrice et présidente-directrice générale, Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada</p>	2022/06/14	10

Organismes et individus	Date	Réunion
Police provinciale de l'Ontario Thomas Carrique, commissaire Chris Harkins, commissaire adjoint Carson Pardy, surintendant en chef	2022/06/21	11
Chambre des communes Patrick McDonnell, sergent d'armes et dirigeant de la sécurité institutionnelle	2022/09/29	13
Sénat Julie Lacroix, directrice, Sécurité institutionnelle	2022/09/29	13
Service de protection parlementaire Larry Brookson, directeur par intérim	2022/09/29	13
À titre personnel Peter Sloly, chef de police (retraité), Service de police d'Ottawa	2022/10/06	14
Ville d'Ottawa Kim Ayotte, directeur général, Services d'urgence et de protection Mathieu Fleury, conseiller municipal Steve Kanellakos, directeur municipal Jim Watson, maire	2022/10/27	16
Police provinciale de l'Ontario Thomas Carrique, commissaire Chris Harkins, commissaire adjoint, Opérations régionales	2022/11/03	17
Service de police d'Ottawa Steve Bell, chef intérimaire Patricia Ferguson, chef par intérim adjointe	2022/11/03	17
Association canadienne des coopératives financières Michael Hatch, vice-président, Relations gouvernementales	2022/11/17	18
Association des banquiers canadiens Angelina Mason, avocate en chef et vice-présidente, Affaires juridiques et risque	2022/11/17	18

Organismes et individus	Date	Réunion
GiveSendGo Jacob Wells, cofondateur	2022/11/17	18
GoFundMe Kim Wilford, conseillère juridique principale	2022/11/17	18
Alliance canadienne du camionnage Stephen Laskowski, président Geoffrey Wood, vice-président principal, Politique	2022/11/24	19
Association canadienne des constructeurs de véhicules Brian Kingston, président et chef de la direction Jennifer Steeves, directrice, Industrie et Affaires aux consommateurs	2022/11/24	19
Village de Coutts Jim Willett, maire	2022/11/24	19
Ville de Windsor Drew Dilkens, maire	2022/11/24	19
Bureau du Conseil privé Martin Green, secrétaire adjoint du Cabinet, Évaluation du renseignement Mike MacDonald, secrétaire adjoint du Cabinet, Sécurité et renseignement Jody Thomas, conseillère à la sécurité nationale et au renseignement	2022/12/01	20
Centre intégré d'évaluation du terrorisme Marie-Hélène Chayer, directrice exécutive	2022/12/01	20
GiveSendGo Jacob Wells, cofondateur	2022/12/01	20
À titre personnel Kent Roach, professeur, Faculté de droit, University of Toronto Leah West, professeure adjointe, Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University	2022/12/08	21

Organismes et individus	Date	Réunion
<p>Bureau de la traduction</p> <p>Matthew Ball, vice-président, Service au Parlement et interprétation</p> <p>Jean-François Lymburner, président-directeur général</p> <p>Annie Plouffe, vice-présidente par intérim, Politiques et services intégrés</p> <p>Julie Poirier, vice-présidente par intérim, Services linguistiques</p>	2024/02/27	29
<p>Bureau du Conseil privé</p> <p>Alexandra Freeland, directrice générale par intérim, Direction de services d'informations et des données</p> <p>Matthew Shea, secrétaire adjoint du Cabinet, Affaires et services ministériels</p>	2024/02/27	29
<p>Gendarmerie royale du Canada</p> <p>Michael Duheme, commissaire</p>	2024/02/27	29
<p>Ministère de la Justice</p> <p>Shalene Curtis-Micallef, sous-ministre et sous-procureure générale du Canada</p> <p>Samantha Maislin Dickson, sous-ministre adjointe, Portefeuille de la sécurité publique, de la défense et de l'immigration</p> <p>Me Jeanette Ettel, avocate-conseil, Section des droits de la personne</p> <p>L'hon. Arif Virani, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada</p>	2024/02/27	29
<p>Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile</p> <p>L'hon. Dominic LeBlanc, C.P., député, ministre de la Sécurité publique, des Institutions démocratiques et des Affaires intergouvernementales</p> <p>Shawn Tupper, sous-ministre</p>	2024/02/27	29
<p>Service canadien du renseignement de sécurité</p> <p>David Vigneault, directeur</p>	2024/02/27	29

ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES

Ce qui suit est une liste alphabétique des organisations et des personnes qui ont présenté au Comité des mémoires reliés au présent rapport. Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez consulter la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Alford, Ryan

Association canadienne des libertés civiles

Commissariat à la protection de la vie privée du Canada

Lazar, Nomi Claire

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents ([réunions n^{os} 3, 5 à 7, 9 à 11, 13, 14, 16 à 25, 29, 31 à 34](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Les coprésidents,
L'hon. Gwen Boniface, Rhéal Éloi Fortin et Matthew Green

L'URGENCE POLITIQUE DE JUSTIN TRUDEAU **Opinions dissidentes de l'Opposition officielle**

Depuis neuf ans, le premier ministre Justin Trudeau divise les Canadiens. Invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* en février 2022 a été le summum de ses efforts.

Pendant neuf ans, M. Trudeau n'a rien fait d'autre que de s'en prendre aux travailleurs canadiens qui livrent nos aliments et nos marchandises, qui construisent nos maisons et qui travaillent dans nos usines. Il a cherché à détourner l'attention des Canadiens des échecs de son gouvernement. Il a cherché à faire en sorte que les Canadiens aient peur de leurs voisins, espérant que s'ils avaient peur, ils oublieraient qu'ils n'ont pas les moyens de mettre de la nourriture sur la table ou de payer leur loyer, qu'ils oublieraient que leur famille et leurs amis meurent chaque jour de surdoses, ou que leurs rêves d'accession à la propriété s'évaporent.

La rhétorique clivante de M. Trudeau au début de l'année 2022 « a eu pour effet d'énergiser les manifestants, de renforcer leur détermination et de les rendre encore plus aigris envers les autorités gouvernementales », selon la Commission sur l'état d'urgence (mieux connue sous le nom de Commission Rouleau).¹

Même les libéraux sont d'accord : pendant la pandémie, « on a décidé de diviser et de stigmatiser », selon le député libéral Joël Lightbound,² qui a depuis été remplacé à la présidence du caucus québécois des libéraux.

Tout comme M. Trudeau a cherché à détourner l'attention, son gouvernement a cherché à éviter l'obligation de rendre des comptes et l'ouverture qui s'imposent. Les travaux du Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise ont été, à parts égales, révélateurs et profondément frustrants. Si un certain nombre de points clés ont été mis en lumière au cours de notre étude, bien que davantage grâce au processus de la Commission Rouleau, il est clair qu'un gouvernement qui s'est approprié une autorité et des pouvoirs considérables, pour contourner les procédures législatives du Parlement et empiéter sur les compétences provinciales, n'avait aucun intérêt véritable à faire preuve d'ouverture et à rendre compte de ses choix et de ses décisions.

Bien que nous soyons d'accord avec certains aspects du rapport du Comité et certaines de ses recommandations, les conservateurs sont fondamentalement en désaccord avec le fait que le gouvernement libéral était justifié et en droit d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* ainsi que les recommandations qui, à notre avis, feraient reculer la responsabilité du gouvernement concernant toute future urgence nationale.

¹ Commission sur l'état d'urgence, [Rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022, Volume 1 : Aperçu](#). [Rapport de la Commission Rouleau], p. 194.

² *National Post*, 9 février 2022, p. A1, "['We're more divided than ever': Liberal MP laments the efforts of his party 'to wedge, to divide and to stigmatize' citizens who disagree over pandemic measures](#)" [traduction].

De plus, la Cour fédérale a rendu une décision historique, estimant que le gouvernement libéral de Justin Trudeau avait illégalement invoqué la *Loi sur les mesures d'urgence* et l'avait utilisée pour violer les droits constitutionnels les plus essentiels des Canadiens à la liberté d'expression et à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives. Les conservateurs estiment que les libéraux doivent répondre de leur abandon inconsidéré de la loi et des libertés les plus fondamentales de tous les Canadiens.

Nous savons que M. Trudeau ne cessera jamais de diviser les Canadiens, parce que nous savons qu'il ne cessera jamais d'essayer de détourner l'attention des Canadiens de ses échecs. Les Canadiens méritent mieux. Les conservateurs répareront les liens que M. Trudeau a brisés. Un gouvernement Pierre Poilievre transformera la douleur des Canadiens en l'espoir dont ils ont besoin.

L'invocation de la Loi sur les mesures d'urgence par Justin Trudeau a échoué à plusieurs égards

Le gouvernement de Justin Trudeau n'a pas respecté les seuils juridiques nécessaires pour déclarer une « urgence »

En ne dénonçant pas la décision erronée du gouvernement, la majorité du Comité a adopté la ligne libérale selon laquelle le gouvernement a invoqué à juste titre la *Loi sur les mesures d'urgence* en 2022, en s'appuyant sur le rapport de la Commission Rouleau qui fournit un certificat de bonne santé. Malgré cela, il convient de rappeler que le commissaire Rouleau a judicieusement observé que « je ne parviens pas facilement à cette conclusion, car je ne considère pas que la base factuelle sur laquelle elle repose soit écrasante. Des personnes raisonnables et informées pourraient parvenir à une conclusion différente de celle à laquelle je suis parvenu ». ³ Et c'est le cas.

Pour nous, le commissaire a déclaré qu'il s'agissait, selon lui, d'un appel « 51/49 », dans le meilleur des cas. Même dans ce cas, nous pensons que c'est trop généreux pour un gouvernement qui, au lieu d'apaiser les tensions ou d'essayer de résoudre les problèmes causés par Justin Trudeau, a tout fait pour aggraver la situation en proférant des injures et en diabolisant ses concitoyens.

Plus récemment - et de manière légale et faisant autorité – le juge Mosely de la Cour fédérale a statué « il n'y avait pas d'urgence nationale justifiant le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* et que la décision d'invoquer cette loi était donc déraisonnable et « *ultra vires* ». ⁴ Pour faire bonne mesure, il a ajouté que, « la preuve en dossier ne permet pas de conclure que le convoi avait créé une situation découlant d'un concours de circonstances critiques à

³ [Toronto Star](#), 17 février 2023 (en ligne), "[Justin Trudeau called out for labelling convoy protesters but Emergencies Act report finds he met threshold to shut them down](#)" [traduction].

⁴ [Canadian Frontline Nurses c. Canada \(Procureur général\)](#), 2024 CF 42, para. 255.

caractère d'urgence et de nature temporaire à laquelle il n'était pas possible de faire face adéquatement sous le régime des lois du Canada »,⁵ ce qui l'a amené à conclure que « le [gouvernement libéral] n'avait pas de motifs raisonnables de croire qu'il existait une menace à la sécurité nationale au sens de la Loi, et sa décision est donc « *ultra vires* ». »⁶

Nous sommes convaincus que la Commission Rouleau serait arrivée à la même conclusion que la Cour fédérale si elle avait eu accès à l'avis juridique qui, selon le gouvernement, justifiait son invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Il est certain qu'avec le bénéfice d'une décision judiciaire sur le sujet, le commissaire aurait pu trouver encore plus troublant d'en arriver à la conclusion qu'il a tirée.

Le langage astucieux utilisé lors des procédures de la Commission au sujet des nouvelles interprétations de la loi, ainsi que le secret obsessionnel qui les protège de la lumière du soleil, y compris le refus catégorique du gouvernement de communiquer les avis juridiques dont notre Comité avait ordonné la production⁷—ce qui revient, compte tenu des circonstances, à créer une branche secrète et indiscernable du droit pénal - ont encore diminué la confiance que nous pouvions avoir dans l'existence d'un dossier convaincant démontrant que le seuil juridique était respecté. En fait, il n'est guère étonnant que le gouvernement ait également tenté de mettre fin à la procédure devant la Cour fédérale, avant même que le juge Mosely ne puisse se prononcer.⁸

Quoi qu'il en soit, sur la base des preuves disponibles, les conservateurs concluent que l'ampleur des manifestations de l'hiver 2022, et l'engagement des manifestants pour leur cause, étaient directement proportionnels à la rhétorique clivante du premier ministre qui a attisé la situation. À ce titre, le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* « aurait probablement pu être évitée », même selon la Commission Rouleau.⁹ concluent en outre les conservateurs :

- Que la déclaration d'une situation d'urgence en matière d'ordre public en février 2022 était inappropriée, inutile et contre-productive pour le processus démocratique ; et
- Que les seuils requis par la *Loi sur les mesures d'urgence* pour déclarer une urgence d'ordre public en février 2022 n'ont pas été atteints.

Justin Trudeau a failli au fédéralisme en s'immisçant gravement dans les compétences provinciales

La compétence générale du Parlement de « faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon

⁵ *Ibid.*, para. 294.

⁶ *Ibid.*, para. 297.

⁷ Sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du Canada, 29 juin 2022, [lettre aux greffiers conjoints du Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise](#).

⁸ *Canadian Constitution Foundation c. Canada (Procureur général)*, 2022 CF 1233, para. 21.

⁹ [Rapport de la Commission Rouleau](#), p. 278.

gouvernement du Canada »¹⁰ a été interprétée comme contenant une « branche d'urgence » qui a été décrite comme suit par l'éminent constitutionnaliste Peter Hogg : « Dans une situation d'urgence suffisamment grave, telle que celle résultant d'une guerre, le pouvoir de faire des lois autoriserait des lois qui, en temps normal, ne seraient du ressort que des provinces ». ¹¹

La Commission Rouleau a judicieusement commenté qu'« il ne faudrait pas perturber à la légère les règles ordinaires du fédéralisme ni accepter cette perturbation comme étant appropriée sans justification valable ». ¹²

Pourtant, l'approche du gouvernement libéral n'a malheureusement pas été à la hauteur. Il était clair que les manifestations de 2022 n'étaient pas une « guerre », loin s'en faut. La plupart des gouvernements provinciaux, y compris ceux des multiples provinces où des manifestations avaient eu lieu, ont clairement indiqué que la *Loi sur les mesures d'urgence* était malvenue et inutile et que le gouvernement fédéral avait tout simplement ignoré des types de demandes de soutien et de ressources plus ordinaires. ¹³ En effet, la Cour fédérale a également reconnu que la position du gouvernement selon laquelle il y avait une situation d'urgence « dans tout le pays » était « une exagération de la situation dont le gouvernement avait connaissance à l'époque. » ¹⁴

Bien que nous soyons d'accord avec certaines des recommandations du Comité concernant le renforcement de la collaboration intergouvernementale et interagences, les conservateurs reconnaissent que le gouvernement libéral fédéral a commis de graves manquements en s'immiscant, sans y être invité, dans les compétences provinciales sans motifs clairs et évidents pour le faire. Par conséquent, **les conservateurs recommandent :**

- Que la *Loi sur les mesures d'urgence* soit modifiée pour exiger que le gouvernement fédéral, avant d'émettre, de maintenir ou de modifier une déclaration d'urgence, prenne en compte toute recommandation des gouvernements provinciaux.
- Que la *Loi sur les mesures d'urgence* soit modifiée pour exiger que le gouvernement fédéral, lorsqu'il émet, maintient ou modifie une déclaration de situation d'urgence en matière d'ordre public qui s'applique à l'ensemble du Canada, précise les raisons pour lesquelles il estime que la situation d'urgence existe dans l'ensemble du Canada.

¹⁰ [Loi constitutionnelle, 1867](#), 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.) s. 91.

¹¹ *Constitutional Law of Canada* (quatrième édition), p. 464, citant [Fort Frances Pulp and Paper Co. v. Man. Free Press Co.](#), 1923 UKPC 64, [1923] A.C. 695 [traduction] [soulignement ajouté].

¹² [Rapport de la Commission Rouleau](#), p. 269.

¹³ Selon les notes de la téléconférence de la réunion des premiers ministres du 14 février 2022 ([document SSM.NSC.CAN.00000625](#) de la Commission sur l'état d'urgence [source est en anglais]), les premiers ministres provinciaux du Québec, de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Saskatchewan, ainsi que les premiers ministres provinciaux de l'époque de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, du Manitoba et de l'Alberta, n'ont pas soutenu le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*. Le premier ministre provincial de la Colombie-Britannique de l'époque a déclaré que « les forces de l'ordre locales ont été en mesure de gérer la situation » et le premier ministre du Nunavut a fait remarquer que les manifestations n'avaient pas eu d'impact sur le Nord.

¹⁴ [Canadian Frontline Nurses c. Canada \(Procureur général\)](#), 2024 CF 42, para. 248.

Justin Trudeau a failli à la sécurité nationale en contournant des définitions juridiques et en rejetant des avis professionnels pour satisfaire ses objectifs politiques

La commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) de l'époque avait estimé que la *Loi sur les mesures d'urgence* n'était pas nécessaire pour faire face aux manifestations de février 2022. Ce point de vue a été consigné dans les remarques qu'elle a formulées à l'intention du groupe d'intervention du Cabinet et a même été exprimé par courriel au chef de cabinet du ministre de la Sécurité publique de l'époque,¹⁵ courriel qui a ensuite été envoyé directement au ministre avec le conseil pertinent en rouge,¹⁶ avant la réunion du Cabinet qui a suivi. Pourtant, son point de vue critique n'a apparemment pas été porté à l'attention des ministres.¹⁷ Alors que cela devrait normalement être tout à fait incroyable, toute la saga autour de l'ingérence électorale étrangère de ces dernières années a prouvé que, lorsqu'il s'agit de sécurité nationale, ce gouvernement libéral fonctionne dans l'ignorance totale des faits, conclusions ou conseils qui vont à l'encontre de ses intérêts et de son discours préféré.

En effet, le manque de recherche d'outils pratiques et quotidiens de la part des libéraux était évident dans le contraste avec la façon dont d'autres ont abordé la situation. Le procureur général de l'Ontario, par exemple, a obtenu une ordonnance du tribunal, en vertu du *Code criminel*, concernant le financement des manifestations ;¹⁸ et des résidents d'Ottawa poursuivant une action collective ont demandé avec succès une « injonction *Mareva* », limitant l'utilisation des actifs.¹⁹ En outre, Zexi Li, une résidente d'Ottawa, les villes de Windsor et d'Ottawa, ainsi qu'une coalition d'intérêts de l'industrie automobile ont demandé et obtenu des injonctions judiciaires contre les manifestations.²⁰ Tout cela contrastait avec le gouvernement libéral, qui n'a rien fait en raison de l'excès juridique spectaculaire et ostentatoire qu'il a commis en déclarant une urgence nationale.

Pour éviter que des conseils essentiels ne passent à nouveau entre les mailles du filet, **les conservateurs recommandent** que la *Loi sur les mesures d'urgence* soit modifiée pour exiger que le premier ministre et les autres ministres responsables, avant que le gouvernement n'émette, ne prolonge ou ne modifie une déclaration de situation d'urgence en matière d'ordre public, obtiennent des confirmations écrites du commissaire de la GRC, de la direction du

¹⁵ Commission sur l'état d'urgence, [document SSM.NSC.CAN.00002906 REL.0001](#) ("*IRG Sunday Speaking Points* (13 février)"), p. 7 [source est en anglais]; [document PB.NSC.CAN.00003256 REL.0001](#) ("*RE: Follow ups*"), p. 2 [source est en anglais].

¹⁶ Commission sur l'état d'urgence, document [SSM.NSC.CAN.00002280 REL.0001](#) ("List") [source est en anglais].

¹⁷ Commission sur l'état d'urgence, *Transcription*, [15 novembre 2022](#), pp. 67-71, 115-116, 172-175, 194-195, 215-217 et 238; [17 novembre 2022](#), pp. 163-166; [18 novembre 2022](#), pp. 110-115; [21 novembre 2022](#), pp. 187 et 313; [22 novembre 2022](#), pp. 50-51, 54 et 62-63; [24 novembre, 2022](#), p. 193; [25 novembre 2022](#), pp. 72-73.

¹⁸ *CBC News*, 10 février 2022 (en ligne), "[Ontario court freezes access to funds raised for protest convoy on GiveSendGo platform](#)" [source est en anglais].

¹⁹ *Li et al. v. Barber et al.*, 160 O.R. (3d) 454, 2022 ONSC 1176 [source est en anglais].

²⁰ *Li v. Barber et al.*, 2022 ONSC 1513; *Automotive Parts Manufacturers' Association v. Boak*, 2022 ONSC 1001 [source est en anglais]; *City of Ottawa v. Persons Unknown*, 2022 ONSC 1151 [source est en anglais].

service de police provincial compétent (s'il en existe un) et de la direction de la police locale compétente que a) tous les moyens à leur disposition ont été épuisés, et b) qu'ils ne sont pas en mesure de fournir et d'exécuter des plans opérationnels pour faire face à la situation en temps opportun.

Au-delà de l'avis de la commissaire de la GRC, le directeur du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) de l'époque ne pensait pas que les manifestations constituaient une « menace envers la sécurité du Canada » au sens de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*,²¹ une évaluation qui, selon la Cour fédérale « mérite qu'on lui accorde un certain poids. »²² Ce critère, le fameux « seuil de la Loi sur le SCRS », est incorporé par renvoi dans la *Loi sur les mesures d'urgence* et doit être satisfait pour qu'une urgence d'ordre public puisse être déclarée.²³ La Cour fédérale a souligné ce point en statuant que ce concept « doit être interprété en fonction de la définition de ces termes figurant à l'article 2 de la Loi sur le SCRS ». ²⁴

Le fait que le directeur du SCRS ait été amené à adopter la position selon laquelle un seuil juridique qu'il considérait et appliquait quotidiennement devait être lu de manière totalement différente, lorsque le premier ministre le voulait ainsi, grâce au génie d'une « interprétation distincte » de la loi,²⁵ que le gouvernement refuse catégoriquement de laisser voir le jour, souligne l'idée que l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* n'était qu'un exercice politique et de communication pour un premier ministre désireux de diviser les Canadiens pendant les périodes de tension au sein de la société.

Bien que nous soyons d'accord avec la recommandation du Comité de revoir le seuil de la Loi sur le SCRS, nous ne pouvons absolument pas être d'accord avec les recommandations qui, avant cette révision, supprimeraient le lien entre le seuil de la Loi sur le SCRS et la *Loi sur les mesures d'urgence* ou qui prendraient en compte les « facteurs économiques » pour déterminer s'il existe une situation d'urgence en matière d'ordre public. Ces deux dernières recommandations compromettent sérieusement l'invocation par le gouvernement libéral de la *Loi sur les mesures d'urgence* comme étant justifiable et légitime. En cherchant à modifier la *Loi sur les mesures d'urgence*, après coup, pour légitimer les arguments et les théories juridiques sur lesquels le gouvernement s'est appuyé pour déclarer une urgence nationale, il est d'autant plus évident que ces arguments et théories n'étaient pas très solides au départ.

Bien que nous soyons d'accord avec la recommandation du Comité pour qu'une « déclaration de la Charte » soit déposée, afin d'accroître la transparence qui devrait entourer une prise d'autorité légale aussi extraordinaire de la part d'un gouvernement, **les conservateurs recommandent en outre ce qui suit :**

²¹ *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. 1985, ch. C-23, s. 2, tel que modifié par *Loi Antiterroriste*, L.C. 2001, ch. 41, s. 89.

²² *Canadian Frontline Nurses c. Canada (Procureur général)*, 2024 CF 42, para. 284.

²³ *Loi sur les mesures d'urgence*, L.R.C. 1985, ch. 22 (4^e suppl.), s. 16.

²⁴ *Canadian Frontline Nurses c. Canada (Procureur général)*, 2024 CF 42, para. 259.

²⁵ Commission sur l'état d'urgence, *Transcription*, [21 novembre 2022](#), pp. 49-50, 78-79 et 82-84.

- Que la *Loi sur les mesures d'urgence* soit modifiée pour exiger que le gouvernement fédéral dépose devant chaque Chambre du Parlement les avis juridiques sur lesquels le gouvernement s'est appuyé pour déclarer une urgence nationale, avant que chaque Chambre ne vote sur une motion visant à confirmer la déclaration d'urgence, afin que la Chambre puisse prendre une décision en toute connaissance de cause ; et
- Que la *Loi sur les mesures d'urgence* soit modifiée afin de changer le seuil à partir duquel le gouvernement fédéral peut déclarer une situation d'urgence en matière d'ordre public, de « croire pour des motifs raisonnables » à « être convaincu pour des motifs raisonnables » de l'existence d'une situation d'urgence.

Les « outils » de Justin Trudeau pour la police, tout comme ses sanctions bancaires, étaient inconstitutionnels et ne doivent pas être répétés.

Lorsque Marco Mendicino, le ministre de la Sécurité publique de l'époque, ne prétendait pas au Comité que les forces de l'ordre avaient demandé l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, il affirmait que le gouvernement libéral cherchait à soutenir la police avec des « outils » supplémentaires,²⁶ une position que nous allions également entendre de la part d'autres témoins du gouvernement.²⁷

Les preuves et la logique avancées devant nous pour soutenir ces mesures audacieuses semblaient bien minces. Par conséquent, les conservateurs concluent que les règlements et les ordonnances adoptés pendant l'état d'urgence de février 2022, et en particulier ceux qui concernent les comptes financiers, ont empiété de manière inacceptable sur les libertés civiles des Canadiens. Mais ne nous croyez pas sur parole.

Tout d'abord, la Commission Rouleau a conclu que l'absence de flexibilité de « préoccupante »,²⁸ a constaté « qu'il ne prévoyait pas des protections procédurales »,²⁹ et a estimé que « l'absence de mécanisme de déblocage était un défaut ».³⁰

Deuxièmement, dans une décision juridiquement contraignante, la Cour fédérale a statué que ces ordres financiers violaient le droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives, garanti par l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*,³¹ d'une manière qui n'était pas justifiable dans une société libre et démocratique.³²

²⁶ Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise, *Témoignages*, [26 avril 2022](#), pp. 7-8, 12 et 14.

²⁷ Par exemple, *ibid.*, [26 avril 2022](#), pp. 17, 24-25 et 27; [10 mai 2022](#), pp. 1, 2 et 9; [7 juin 2022](#), pp. 18, 21, 25 et 27; et [14 juin 2022](#), pp. 24 et 31.

²⁸ [Rapport de la Commission Rouleau](#), p. 272.

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Ibid.*, p. 273.

³¹ [Canadian Frontline Nurses c. Canada \(Procureur général\)](#), 2024 CF 42, para. 340

³² *Ibid.*, paras. 352-359.

Mais la Cour ne s'est pas arrêtée là. Les règlements complémentaires adoptés par le cabinet libéral ont également porté atteinte aux droits constitutionnels « En criminalisant ainsi l'ensemble des manifestations, le Règlement a limité la liberté d'expression des manifestants qui souhaitent exprimer leur insatisfaction face aux politiques gouvernementales mais qui n'avaient pas l'intention de participer aux blocages », ³³ les rendant « trop large puisque les dispositions pouvaient s'appliquer à quiconque voulait simplement se joindre à la manifestation en brandissant des affiches sur la colline parlementaire ». ³⁴ En conséquence, le juge Mosley a conclu que la liberté constitutionnelle d'expression des manifestants pacifiques avait également été violée, ³⁵ d'une manière qui, elle non plus, n'était pas justifiable dans une société libre et démocratique. ³⁶

Dans notre monde moderne et numérique, la « débancairisation » pourrait avoir des conséquences dramatiques pour quiconque ; y soumettre quelqu'un pourrait avoir des effets contraires à ceux que ses partisans pourraient escompter. C'est pourquoi les conservateurs ne peuvent approuver la recommandation de la majorité de développer des « processus standardisés » pour le gel des comptes bancaires. Rien de ce qui concerne cette sanction drastique ne devrait être normalisé à quelque titre que ce soit.

Bien que nous soutenions la recommandation selon laquelle une « déclaration de la Charte » doit accompagner tout règlement ou arrêté adopté pour faire face à une situation d'urgence, ce qui aurait pu contribuer à freiner les excès du gouvernement en 2022, **les conservateurs recommandent en outre** que la *Loi sur les mesures d'urgence* soit modifiée afin de changer le seuil à partir duquel le gouvernement fédéral peut adopter des règlements et des arrêtés relatifs à une situation d'urgence en matière d'ordre public, en passant de « croire, pour des motifs raisonnables » à « être convaincu, pour des motifs raisonnables », que leur adoption est nécessaire pour faire face à la situation d'urgence.

Les urgences nationales requièrent une responsabilité et une surveillance fortes que Justin Trudeau n'a pas réussi à satisfaire et que ses partisans souhaitent diluer

Perrin Beatty, surnommé l'auteur ou l'architecte de la *Loi sur les mesures d'urgence*, a commenté publiquement que « L'objectif en rédigeant la loi du début à la fin était de créer autant de responsabilité et d'examen que possible, et si vous voulez que les gens soient convaincus que les bonnes décisions ont été prises, alors vous devez avoir des processus qui sont complètement transparents. » ³⁷

Nous sommes tout à fait d'accord et c'est pourquoi nous regrettons la décision de la majorité

³³ *Ibid.*, para. 307.

³⁴ *Ibid.*, para. 308.

³⁵ *Ibid.*, para. 309.

³⁶ *Ibid.*, paras. 353-355 et 359.

³⁷ *Toronto Star*, 26 février 2022, p. A18, "[Emergencies Act architect worried about review](#)" [traduction].

de formuler des recommandations visant à limiter la capacité d'une future commission d'examen parlementaire à contrôler tout gouvernement qui cherche à exercer des pouvoirs d'urgence. Le processus que nous avons connu cette fois-ci présentait déjà de sérieuses lacunes.

Pour commencer, nous pensons que M. Mendicino a induit le Comité en erreur de manière flagrante lorsqu'il nous a dit :

- « Le gouvernement est demeuré en contact avec les organismes d'exécution de la loi tout au long de l'occupation pour veiller à ce qu'ils disposent du soutien et des ressources dont ils avaient besoin. Cependant, quand les efforts d'exécution des pouvoirs existants se sont avérés inefficaces, on nous a conseillé d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. »³⁸
- « Selon les conseils que nous avons reçus, les organisations d'exécution de la loi avaient besoin de la *Loi sur les mesures d'urgence*... »³⁹
- « ... nous avons invoqué la Loi parce que des organisations d'exécution de la loi impartiales nous ont avisés... »⁴⁰
- « Lorsque nous avons pris notre décision sur ce que nous pouvions faire pour répondre, nous avons suivi les conseils de divers niveaux d'application de la loi, y compris la GRC et les commissaires... »⁴¹

M. Mendicino a été contredit de manière flagrante par une série de témoins ayant comparu devant notre Comité et le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes, notamment la commissaire de la GRC de l'époque, Brenda Lucki,⁴² le chef de police intérimaire d'Ottawa de l'époque, Steve Bell,⁴³ la mairesse de Gatineau de l'époque, France Bélisle,⁴⁴ l'ancien chef de police d'Ottawa Peter Sloly,⁴⁵ le directeur municipal d'Ottawa de l'époque Steve Kanellakos,⁴⁶ le directeur intérimaire du Service de protection du Parlement de l'époque, le surintendant de la GRC Larry Brookson,⁴⁷ le ministre de la Gestion des urgences de l'époque Bill Blair,⁴⁸ le maire d'Ottawa de l'époque Jim Watson,⁴⁹ et le commissaire de la Police

³⁸ Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise, *Témoignages*, [26 avril 2022](#), p. 2.

³⁹ *Ibid.*, p. 4.

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Ibid.*, p. 7.

⁴² *Ibid.*, [10 mai 2022](#), p. 10.

⁴³ Chambre des communes, Comité de la procédure et des affaires de la Chambre, *Témoignages*, [17 mai 2022](#), pp. 5-6; Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise, *Témoignages*, [3 novembre 2022](#), pp. 2 et 9.

⁴⁴ Chambre des communes, Comité de la procédure et des affaires de la Chambre, *Témoignages*, [31 mai 2022](#), p. 3.

⁴⁵ *Ibid.*, [2 juin 2022](#), p. 3 ; Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise, *Témoignages*, [6 octobre 2022](#), pp. 2-3.

⁴⁶ Chambre des communes, Comité de la procédure et des affaires de la Chambre, *Témoignages*, [9 juin 2022](#), p. 4; Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise, *Témoignages*, [27 octobre 2022](#), p. 3.

⁴⁷ Chambre des communes, Comité de la procédure et des affaires de la Chambre, *Témoignages*, [21 juin, 2022](#), p. 3; Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise, *Témoignages*, [29 septembre 2022](#), p. 10.

⁴⁸ Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise, *Témoignages*, [14 juin 2022](#), pp. 22-23.

⁴⁹ *Ibid.*, [27 octobre 2022](#), p. 14.

provinciale de l'Ontario Tom Carrique.⁵⁰

Comme nous l'avons déjà mentionné, le gouvernement a carrément ignoré l'ordre de notre Comité de produire les avis juridiques sur lesquels il s'est appuyé pour déterminer que les seuils nécessaires pour invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* avaient été atteints. De plus, dans les documents qui ont été produits, le gouvernement a également retenu des documents confidentiels du Cabinet malgré le pouvoir du Parlement d'obtenir la production de tout document relevant de sa compétence,⁵¹ sans parler du fait que le gouvernement a en fait divulgué des documents confidentiels du Cabinet à la Commission Rouleau,⁵² ainsi que dans le cadre d'une procédure devant la Cour fédérale.⁵³

Dans l'ensemble, cette situation a amené **les conservateurs à conclure** :

- Que, à la lumière des preuves fournies au Comité de l'état d'urgence et à un comité de la Chambre des communes, Marco Mendicino a délibérément induit en erreur le Comité lors de sa comparution, en particulier en ce qui concerne son affirmation selon laquelle la *Loi sur les mesures d'urgence* a été invoquée sur les conseils des forces de l'ordre ;
- Que le gouvernement n'a pas respecté l'ordre de production de documents émis par le comité le 31 mai 2022, notamment en appliquant des caviardages non autorisés et en dissimulant complètement tous les aspects de l'avis juridique pris en compte par le gouvernement.
- Que le gouvernement a attendu, de manière inacceptable, que les ministres et la plupart des hauts fonctionnaires aient comparu en tant que témoins avant de décider de sa renonciation partielle aux documents confidentiels du Cabinet dans les documents qu'il a fournis à d'autres instances que le Comité.

Bien que nous soyons d'accord avec la recommandation du Comité pour que le gouvernement conserve un dossier écrit complet à l'usage d'une future commission d'examen parlementaire (malgré le mandat restreint que lui imposeraient nos collègues de la majorité), **les conservateurs recommanderaient également** que la *Loi sur les mesures d'urgence* soit amendée pour inclure des exigences explicites en matière de conservation des documents liés à toute déclaration d'urgence nationale, à la fois pour les besoins de la commission d'examen parlementaire et de l'enquête post-urgence, ainsi qu'à des fins historiques et d'archivage.

En outre, pour favoriser la transparence et la responsabilité, **les conservateurs recommandent** que la *Loi sur les mesures d'urgence* soit amendée afin d'exiger du gouvernement fédéral qu'il

⁵⁰ *Ibid.*, p. 17.

⁵¹ [La procédure du Sénat en pratique](#), pp. 190, 200-201 et 227; [La procédure et les usages de la Chambre des communes \(troisième édition\)](#), pp. 137-139 et 983-987.

⁵² Commission sur l'état d'urgence, 28 juin 2022, Communiqué de presse, « [Le gouvernement du Canada accepte de communiquer des documents du Cabinet à la Commission sur l'état d'urgence](#) ».

⁵³ [Canadian Constitution Foundation c. Canada \(Procureur général\)](#), 2022 CF 1233, paras. 27-37.

soumettre au comité parlementaire d'examen (ainsi qu'à l'enquête post-urgence) toutes les informations concernant les « données » sur lesquelles reposent ses décisions relatives à toute déclaration d'urgence, ou les règlements ou ordonnances adoptés à cet égard, y compris les informations qui seraient normalement protégées par le secret du Cabinet ou le secret professionnel, sous réserve des mesures de sauvegarde que le comité ou l'enquête, selon le cas, jugera appropriées pour ces informations.

Les conservateurs ne sont pas d'accord avec la recommandation de la majorité de restreindre la portée du mandat du comité parlementaire d'examen à la seule période d'urgence nationale. La responsabilité du gouvernement devant le Parlement est un principe central de notre constitution ; chercher à la diluer pourrait s'avérer imprudent et à courte vue. Au contraire, **les conservateurs recommandent** que la *Loi sur les mesures d'urgence* soit modifiée afin de clarifier expressément le rôle du contrôle parlementaire pendant une situation d'urgence et la responsabilité après coup.

Bien que les conservateurs soient d'accord avec les recommandations selon lesquelles le comité parlementaire d'examen doit être créé rapidement après une déclaration d'urgence et que les ressources nécessaires à ses réunions doivent être disponibles en priorité, nous serions allés plus loin et aurions formulé d'autres recommandations pour améliorer l'exercice de la surveillance et de la responsabilité. Étant donné que nous avons conclu que l'utilisation par le comité des pratiques habituelles des comités, généralement conçues pour les études et les délibérations politiques, s'est avérée insatisfaisante pour un exercice largement orienté vers le contrôle et la responsabilité du gouvernement et des institutions, **les conservateurs recommandent** :

- Que tout ministre comparissant devant le comité dépose sous serment ou affirmation solennelle ; et
- Que toute future comité parlementaire d'examen envisage d'autres méthodes de collecte de preuves, notamment *a)* en ordonnant la production de documents, dès le départ, afin de mieux interroger les témoins ; *b)* en invitant les principaux acteurs de la situation d'urgence nationale, ou en leur nom, à présenter des mémoires, dès le départ ; *c)* en recourant davantage aux questions écrites posées par les membres aux témoins et aux témoins potentiels, y compris avant leur comparution, afin d'améliorer les décisions relatives à la sélection des témoins et de mieux interroger ces derniers ; *d)* en donnant à un conseiller juridique externe, lorsqu'il est nommé, le rôle d'interroger les témoins avant les réunions de la commission ou pendant celles-ci ; et *e)* structurer les séries de questions de manière à permettre des interrogations plus soutenues, en reconnaissant que de nombreux témoins comparissent dans des contextes de collecte de faits et de responsabilité, plutôt que pour des délibérations sur la politique à mener.

Afin d'assurer une plus grande responsabilisation dans les travaux du comité parlementaire d'examen, **les conservateurs recommandent** également que la *Loi sur les mesures d'urgence* soit modifiée pour préciser que le président (ou un coprésident) du comité doit être un député

de l'opposition à la Chambre des communes.

Justin Trudeau a aggravé le manque de responsabilité en refusant d'accorder des ressources au bilinguisme

Nous avons été très préoccupés par le manque d'engagement en faveur du bilinguisme, en particulier de la part du Bureau du Conseil privé, qui a soutenu la Commission Rouleau. Notre comité, dans un souci d'efficacité, a choisi de s'appuyer largement sur la collecte de preuves de la Commission,⁵⁴ mais celle-ci s'est faite principalement dans une seule langue officielle, souvent l'anglais. En conséquence, la capacité de notre comité à s'acquitter de ses responsabilités s'en est trouvée embourbée. À mi-chemin de l'examen d'un projet de rapport, le comité a dû suspendre ses travaux jusqu'à ce que des documents clés soient enfin disponibles dans les deux langues officielles.⁵⁵

Une communication claire et intelligible est l'un des éléments clés d'une gestion réussie des situations de crise ou d'urgence. Dans un pays bilingue comme le Canada, cela signifie qu'il faut le faire dans chaque langue officielle. En raison des pouvoirs extraordinaires assumés par les gouvernements dans de telles situations, les conservateurs concluent que cet impératif de bilinguisme doit s'appliquer également à l'examen et à la surveillance des urgences nationales. Par conséquent, **les conservateurs recommandent** que des ressources adéquates soient fournies au Bureau de la traduction, ou organisées au sein de celui-ci, afin de permettre une communication et des délibérations opportunes concernant toute affaire liée à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Justin Trudeau ne doit pas dicter le contrôle de la sécurité au Parlement du Canada, où les Canadiens viennent pour se faire entendre

Depuis l'ouverture du Parlement du Canada, la Colline parlementaire et les rues du centre-ville d'Ottawa ont été le théâtre d'innombrables protestations, manifestations et autres efforts visant à s'opposer aux politiques gouvernementales (ou même à les soutenir), à sensibiliser aux problèmes et aux préoccupations, et à participer aux débats publics. Dans l'ensemble, les événements de l'hiver 2022 n'ont pas été différents dans l'esprit et l'intention, même si les tactiques ont pu être uniques.

Les conservateurs estiment que les décisions concernant les opérations de sécurité parlementaire – et en particulier la recherche d'un juste équilibre pour garantir la sécurité du Parlement du Canada tout en restant ouvert et accessible à tous, y compris à ceux qui manifestent pacifiquement – relèvent de la responsabilité des professionnels de la sécurité et du maintien de l'ordre. Les politiciens ne devraient pas donner d'instructions opérationnelles

⁵⁴ Le comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise, *Procès-verbal*, [22 septembre 2022](#).

⁵⁵ *Ibid.*, [13 juin 2023](#).

sur ces questions importantes.

Bien que nous soyons d'accord sur le fait qu'il devrait y avoir une collaboration entre les partenaires de la sécurité pour discuter de l'empreinte sécuritaire appropriée pour la Colline du Parlement, et que tout changement devrait être soutenu par des ressources adéquates, nous ne pouvons pas être d'accord avec la recommandation de la majorité qui prend la conclusion prématurée et politique d'inclure la rue Wellington et de la fermer à la circulation des véhicules.

Nous pensons que nos collègues conservateurs du Comité de la procédure et des affaires de la Chambre, qui ont déposé un rapport sur ces questions en décembre 2022, ont défini la bonne approche de la sécurité de la Colline du Parlement dans leurs opinions dissidentes, notamment en encourageant les partenaires du maintien de l'ordre et de la sécurité à collaborer à la préparation d'un plan consensuel pouvant être soutenu par les intervenants et les autres parties intéressées.⁵⁶ Nous demandons instamment que leur point de vue soit examiné favorablement.

Justin Trudeau a tout simplement déçu les Canadiens

À l'hiver 2022, Justin Trudeau avait la possibilité de calmer le jeu. Au lieu de cela, il a saisi toutes les occasions d'attiser les divisions. Si M. Trudeau n'avait pas choisi de diaboliser et d'insulter les Canadiens, de ne pas attiser la colère et la souffrance à tout bout de champ, cela ne serait jamais arrivé.

En résumé, M. Trudeau et les libéraux ont eu tort – tant sur le plan juridique que sur celui des motivations – d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* pour faire face à une manifestation déterminée et engagée contre une politique gouvernementale qui sème la discorde et qui a mis le premier ministre dans l'embarras.

En clair, cela ne se serait jamais produit sous un gouvernement conservateur dirigé par Pierre Poilievre, car cela garantirait que la *Loi sur les mesures d'urgence* ne puisse plus jamais être utilisée pour faire taire l'opposition politique.

Les Canadiens méritent mieux. Les conservateurs répareront les liens que M. Trudeau a brisés. Les conservateurs de gros bon sens protégeront les droits des Canadiens garantis par la Charte et uniront notre pays et notre peuple pour l'espoir et la liberté.

⁵⁶ Chambre des communes, Comité de la procédure et des affaires, [Protéger la cité parlementaire : Réponde à l'évolution des risques](#) (44^e législature, 1^{ère} session, 19^e rapport), pp. 79-82.

Rapport complémentaire du Bloc Québécois [DEDC]

Le Bloc Québécois tient d'abord à remercier les témoins pour leurs précieux témoignages au sujet de l'occupation de la Colline parlementaire du 28 janvier au 20 février 2022, ainsi que des événements collatéraux qui se sont produits. Le Comité a également considéré la partie de la preuve présentée devant la Commission Rouleau, qui avait été rendue disponible et traduite, afin d'examiner le contexte et la pertinence de la déclaration de la situation de crise. L'état d'urgence, au sens de la *Loi sur les mesures d'urgence*, a été en vigueur du 14 au 23 février 2024.

Nous sommes d'avis qu'un tel rapport, de par son importance dans la vie démocratique des citoyens, aurait mérité des conclusions claires et constructives. À elle seule, l'absence de conclusions au présent rapport justifie, selon nous, la présentation d'un rapport complémentaire afin de faire connaître les nôtres.

À titre de remarque préliminaire, nous sommes d'avis qu'étant donné la nature et les intentions de cette manifestation, elle était, dès le départ, un « attroupement illégal » et les corps policiers auraient pu agir beaucoup plus rapidement pour contrecarrer les plans d'occupation du groupe de manifestants. Cette constatation nous semble évidente lorsqu'on lit la note de renseignement préparée par la PPO et envoyée au SPO avant l'arrivée du convoi¹. D'ailleurs, l'article 63(1) et (2) du Code criminel est clair à ce propos :

« 63 (1) Un attroupement illégal est la réunion de trois individus ou plus qui, dans l'intention d'atteindre un but commun, s'assemblent, ou une fois réunis se conduisent, de manière à faire craindre, pour des motifs raisonnables, à des personnes se trouvant dans le voisinage de l'attroupement :

a) soit qu'ils ne troublent la paix tumultueusement;

b) soit que, par cet attroupement, ils ne provoquent inutilement et sans cause raisonnable d'autres personnes à troubler tumultueusement la paix.

Quand une assemblée légitime devient un attroupement illégal

(2) Une assemblée légitime peut devenir un attroupement illégal lorsque les personnes qui la composent se conduisent, pour un but commun, d'une façon qui aurait fait de cette assemblée un attroupement illégal si elles s'étaient réunies de cette manière pour le même but »².

Le Bloc Québécois est d'avis que non seulement le gouvernement du Canada n'avait pas à invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*, mais que sa décision de le faire est principalement due à sa gestion chaotique et désorganisée des événements. Les

¹ [Louis Blouin sur X : "Voici le rapport de renseignement de la PPO que le chef de police Sloly avait en main avant l'arrivée des camionneurs. Il a quand même laissé les camions s'installer au centre-ville. #polcan #CEDU https://t.co/M5KSWG9Ux4" / X](https://t.co/M5KSWG9Ux4)

² [Code criminel](#) (article 63)

prochains paragraphes seront consacrés à étayer les arguments nous permettant d'en arriver à cette conclusion.

1. L'OBLIGATION DE CONSULTATIONS ET LA DÉTERMINATION DE LA ZONE DÉSIGNÉE

Dans un premier temps, malgré l'obligation de consulter les premiers ministres du Québec et des provinces, prévue à l'article 25 de la *Loi sur les mesures d'urgence*, le gouvernement du Canada n'a pas tenu compte de leurs avis. En effet, la majorité des provinces, soit sept sur dix, étaient en défaveur de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* : seules l'Ontario, la Colombie-Britannique et Terre-Neuve-et-Labrador la jugeaient nécessaire³. Au terme de cet exercice, même en étant informés des avis contraires des provinces, le gouvernement fédéral a tout-de-même choisi de déclarer l'état d'urgence. La justification du gouvernement fédéral à cet effet était assez extraordinaire : « [...] la crainte d'une fuite de l'information et la possibilité qu'une déclaration d'état d'urgence puisse provoquer la colère des manifestants et augmenter le risque de violence »⁴

Fuite ou non, il était évident que l'objectif du gouvernement fédéral était de proclamer l'état d'urgence. Une augmentation de la pression de la part des manifestants n'aurait, au contraire, que valider leur décision.

Dans le but d'éviter qu'un tel contournement des objectifs des consultations se reproduise, *le Bloc Québécois recommande de modifier l'article 25 de la Loi sur les mesures d'urgence afin d'obliger le Gouverneur en conseil à justifier les motifs soutenant sa décision de passer outre l'avis de ses homologues. Ces motifs devront être inscrits à même la déclaration prévue à l'article 17 de la présente loi.*

Dans un deuxième temps, la décision d'imposer l'état d'urgence sur l'ensemble du territoire était, à notre avis, tout aussi injustifiée, d'autant plus que le paragraphe 17(2)c) de la *Loi sur les mesures d'urgence* permet précisément au gouvernement de limiter l'application de l'état d'urgence à un territoire précis.

Cette disposition a justement pour objectif d'éviter de porter atteinte, de façon déraisonnable, aux droits et libertés des individus. Le gouvernement fédéral, dans sa gestion désordonnée et chaotique de la crise, a opté pour la voie facile en appliquant la proclamation sur tout le territoire, et non pas seulement à des endroits précis. D'ailleurs, la Cour fédérale appuie notre raisonnement dans un jugement sur la question rendu le 29 janvier 2024, en affirmant que :

« Selon l'alinéa 17(2)c) de la Loi, si l'état d'urgence ne touche pas tout le Canada, la déclaration d'état d'urgence doit comporter la désignation de la zone touchée. Même si le terme « zone » figure au singulier dans le texte législatif, il s'applique,

³ Rapport du Comité, paragraphe 58. *Compte-rendu* du 16 février 2022 présenté aux 2 Chambres

⁴ Rapport du Comité, paragraphe 56.

conformément au paragraphe 33(2) de la Loi d'interprétation, à la pluralité. Il était donc loisible au GEC de préciser les zones, nombreuses ou pas, qui étaient touchées par l'état d'urgence à l'exclusion d'autres zones où la situation d'urgence ne s'était pas produite ou était maîtrisée. Cependant, la Proclamation précise que l'état d'urgence « se produit dans tout le pays ». Il s'agit, à mon point de vue, d'une exagération de la situation dont le gouvernement avait connaissance à l'époque. »⁵

Le Bloc Québécois partage donc cette opinion du juge Mosley et est en désaccord avec la décision du gouvernement fédéral d'avoir imposé une déclaration d'état d'urgence ayant une portée territoriale si large. Ainsi, dans l'objectif de mieux protéger les citoyens d'interventions injustifiées du gouvernement fédéral sur leur territoire, *le Bloc Québécois recommande d'imposer au Gouverneur en conseil de justifier sa décision de désigner la zone dans laquelle la Loi sur les mesures d'urgence sera appliquée, qu'elle soit pancanadienne ou plus circonscrite.*

2. LES LOIS, RÈGLEMENTS ET POUVOIRS EXISTANTS

Conformément aux nombreux témoignages entendus, il existait encore des moyens dans le corpus législatif ordinaire afin d'endiguer la crise lorsque le gouvernement fédéral a déclaré l'état d'urgence. En janvier dernier, la Cour fédérale a déclaré ce qui suit :

« [...] Je suis d'accord pour dire qu'il est évident, selon la preuve, que la situation était critique et nécessitait une solution de toute urgence de la part des gouvernements, mais les éléments de preuve ne permettent pas d'affirmer qu'il était impossible d'y faire face en recourant à d'autres lois canadiennes, comme l'avait fait l'Alberta, ni qu'elle échappait à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces. Ce qui s'est passé au Québec et dans d'autres provinces et territoires, dont l'Ontario, hormis la situation à Ottawa, démontre le contraire. »⁶

Par exemple, l'article 170 du *Code de la route* de l'Ontario concernant l'interdiction de stationner un véhicule sur la chaussée aurait pu être appliqué sans la proclamation de l'état d'urgence. Nous indiquons également que les articles 175 et 180 du *Code criminel* visant respectivement les situations troublant la paix et les nuisances publiques, étaient à la disposition des agents de la paix avant même que la *Loi sur les mesures d'urgence* ne soit invoquée. Tout cela sans compter les nombreux règlements municipaux concernant l'utilisation des lieux publics et les nuisances sonores qui étaient en vigueur à ce moment.

⁵ *Canadian Frontline Nurses c. Canada (Procureur Général)*, 2024 CF 42, par. 248.

⁶ *Canadian Frontline Nurses c. Canada (Procureur Général)*, 2024 CF 42, par. 254.

Dans le présent rapport, il est également souligné que la Commissaire de la GRC avait envoyé un courriel au chef de cabinet de l'ancien ministre de la Sécurité publique, M. Marco Mendicino (14 février 2023), dans lequel elle affirmait justement : « [...] je pense que nous n'avons pas encore épuisé tous les outils disponibles dans le cadre des lois existantes ». Elle énumérait ensuite, dans ce courriel, des exemples de gestes qui pouvaient être posés⁷.

Une des conclusions du rapport Rouleau était à l'effet [qu'] « il est évident qu'il existait des outils et des pouvoirs prévus par la loi. Le problème tenait au fait que ces pouvoirs, comme le pouvoir d'arrestation, n'étaient pas utilisés parce qu'ils n'étaient pas considérés comme un moyen efficace de mettre fin aux manifestations illicites en toute sécurité et dans les meilleurs délais »⁸.

Les moyens usuels d'intervention et les lois en vigueur n'ont pas été utilisés, ou ont été mal été utilisés: Commandement désorganisé du Service de Police d'Ottawa.

La police d'Ottawa est la première entité responsable de ce chaos en n'ayant pas pris au sérieux la manifestation dans son centre-ville. En fait, la Police d'Ottawa n'a pas adéquatement pris en compte des informations de renseignements que lui envoyait la Police provinciale de l'Ontario au sujet de l'arrivée du convoi. Les premières mises en garde ont été transmises le 13 janvier 2024, soit 11 jours avant l'arrivée des camions⁹. Qu'a fait la police d'Ottawa avec cette information : fermer la rue Wellington, installer des contrôles aux entrées de la Ville d'Ottawa, collaborer avec la PPO pour élaborer un plan d'intervention? Non. Le commandement du Service de police d'Ottawa (SPO), était convaincu que le « convoi de la liberté » allait quitter la capitale nationale après une seule fin de semaine de protestation¹⁰. Cette croyance erronée est d'ailleurs clairement observée dans le rapport final de la Commission Rouleau :

« Le SPO avait accès à plusieurs sources de renseignements avant que le Convoi de la liberté arrive à Ottawa. Pris dans leur ensemble, ces renseignements ont montré qu'il y avait une forte probabilité que les manifestations d'Ottawa se prolongent au-delà de la première fin de semaine, contrairement à ce que le commandement du SPO croyait. »¹¹

⁷ Rapport du Comité, paragraphe 102.

⁸ Rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022. Volume3 : Analyse (partie 2) et recommandations, page 234.

⁹ [Rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022. Volume 2 : Analyse, page 155.](#)

¹⁰ [« Convoi de la liberté » : la PPO avait aussi averti du risque d'occupation | Commission d'enquête sur l'état d'urgence | Radio-Canada](#)

¹¹ [Rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022. Volume 1 : Aperçu, page 48.](#)

Lors des audiences de la Commission Rouleau, plusieurs problèmes internes impliquant le chef de police, ont été dévoilés¹². Les témoignages laissaient entendre que l'autorité et le leadership du chef du SPO, M. Peter Sloly, étaient contestés au sein même du service de police. Cela pourrait expliquer l'absence de plan d'intervention et le manque de cohérence dans l'application des règlements et lois en vigueur. Certains policiers de la Ville d'Ottawa refusaient même d'agir contre les manifestants, puisqu'ils étaient sympathiques à leur cause. Des exemples concrets de cette désorganisation du commandement du SPO ont été relevés lors des audiences de la Commission Rouleau¹³.

Il reste que, faute d'un plan d'intervention et de contingence, la police d'Ottawa n'a pas obtenu les nombreuses ressources demandées¹⁴. Un extrait du rapport de la Commission Rouleau est très révélateur à cet égard :

« Le 30 janvier, à midi, le SPO a finalement demandé des agents de première ligne de la PPO et a indiqué que d'autres demandes d'assistance suivraient. Toutefois, le SPO était tellement débordé qu'il était incapable de déployer efficacement les agents de la PPO qui ont commencé à arriver ce jour-là. Le surintendant Abrams de la PPO a fourni 10 agents au SPO, mais le SPO n'en a déployé que deux. En conséquence, le surintendant Abrams a retiré les 10 agents. Il avait l'impression que le dysfonctionnement du commandement et la mauvaise coordination du SPO l'empêchaient d'utiliser efficacement les ressources de la PPO »¹⁵.

La crise au Centre-ville d'Ottawa n'a pas été prise au sérieux par le gouvernement fédéral et son ministre de la Sécurité publique

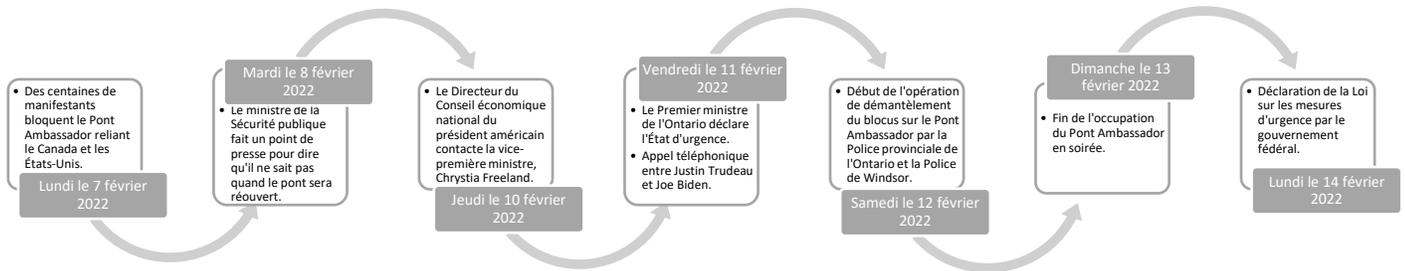
Le gouvernement fédéral a totalement ignoré la crise jusqu'à l'appel des autorités américaines, à la vice-première ministre Chrystia Freeland, dans lequel ils l'ont « avisé » que le blocus du Pont Ambassador devait être démantelé. Nous croyons que c'est précisément l'incident du Pont Détroit-Windsor qui a mené à la Déclaration de l'État d'urgence, puisque le gouvernement du Canada devait montrer au monde entier (surtout aux États-Unis) qu'il agissait et qu'il prenait la situation au sérieux. La chronologie des événements, de même que le libellé de la Déclaration en tant que telle, appuient notre hypothèse.

¹² [« Convoi de la liberté » : la PPO avait aussi averti du risque d'occupation | Commission d'enquête sur l'état d'urgence | Radio-Canada](#)

¹³ [Rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022. Volume 1 : Aperçu, page 50-51.](#)

¹⁴ [« Convoi de la liberté » : la PPO avait aussi averti du risque d'occupation | Commission d'enquête sur l'état d'urgence | Radio-Canada](#)

¹⁵ [Rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022. Volume 2 : Analyse, page 210.](#)



Ainsi, la crise a commencé à se dénouer concrètement à la suite de l'appel du gouvernement américain. Dès lors, les forces de l'ordre ont mis 2 jours à chasser les manifestants du Pont Ambassador. Le Premier ministre du Canada craignait la réaction et la perception des Américains s'il ne se montrait pas capable de résoudre le problème.

La *Loi sur les mesures d'urgence* a été appliquée à partir du 14 février, c'est-à-dire la journée de la fin de l'occupation du pont Ambassador. Il est aisé de croire que la *Loi sur les mesures d'urgence* a été invoquée dans le but de rassurer les États-Unis et de rétablir l'ordre pour faire face aux critiques internationales qui fusaient de toutes parts.

C'est pourtant le même Premier ministre du Canada qui a dit en conférence de presse que c'était aux policiers de « faire leur job pour régler la situation »¹⁶ une semaine après l'arrivée du convoi à Ottawa. Il aurait même dit au Premier ministre de l'Ontario : « Vous ne devriez pas avoir besoin de plus d'outils [...] juridiques : ils paralysent l'économie, causent des millions de dommages par jour et nuisent à la vie des gens »¹⁷.

Ainsi, devant le Parlement canadien, malgré la proclamation du 14 février 2022, il faudra encore 5 jours aux autorités avant de se décider à dégager le centre-ville d'Ottawa. Opération, par ailleurs, qui constituait une intervention policière traditionnelle et qui aura duré plus ou moins 48 heures, soit du 19 au 20 février, et aura été beaucoup moins violente que la répression de certaines autres grandes manifestations, comme le G20 ou le Sommet des Amériques. Cette façon de faire, de même que le plan qui en est né, auraient dû être conçu dès le début des événements en faisant état des divers scénarios possibles et des mesures devant être prises pour chacun d'eux.

Le libellé de la Déclaration des mesures d'urgence.

Dans ce contexte, il est intéressant d'examiner le libellé de la Déclaration qu'a déposée Justin Trudeau devant les deux Chambres. Il est très difficile de ne pas voir le lien direct entre la proclamation de l'état d'urgence et la crainte des perceptions négatives des Américains envers la faiblesse de l'intervention canadienne dans la gestion des différentes occupations.

¹⁶ [«Convoi de la liberté»: Trudeau veut que la police fasse son travail | JDM](#)

¹⁷ [Blocage du pont Ambassador : Trudeau était prêt à accepter de l'aide des Américains | Commission d'enquête sur l'état d'urgence | Radio-Canada](#)

La première partie de la Déclaration énumère cinq éléments qui décrivent l'état d'urgence et qui justifient l'imposition de la loi sur les mesures d'urgence¹⁸. En voici les grandes lignes :

- a) Les blocages continus et les menaces proférées en opposition aux mesures visant à mettre fin aux blocages;
- b) Les effets néfastes sur l'économie qui découlent des blocages d'infrastructures essentielles, notamment les axes commerciaux et les postes frontaliers internationaux;
- c) Les effets néfastes des blocages sur les relations du Canada avec ses partenaires commerciaux, notamment les États-Unis;
- d) La rupture des chaînes de distribution de ressources, de services et des denrées essentiels causés par les blocages existants;
- e) Le potentiel d'augmentation du niveau d'agitation et de violence qui menaceraient davantage la sécurité des Canadiens.

Rappelons que l'État d'urgence doit d'abord se justifier par une véritable menace à la sécurité nationale du Canada. Selon les Services de renseignements canadiens, ce n'était pas le cas¹⁹.

Dans la seconde partie de la Déclaration, le gouvernement prévoit des mesures d'intervention qui ne nécessitent pas, du moins pour la plupart, des lois spéciales de mesures d'urgence. Par exemple, le fait de réglementer ou d'interdire certains types d'assemblées publiques qui troublent la paix ou qui menacent des infrastructures essentielles ou alors le fait de forcer des entreprises à fournir un service pour dénouer la crise, l'imposition d'amendes et de peines de prison ou alors de permettre à la GRC de faire respecter des lois hors de sa juridiction (municipales et provinciales)²⁰.

À cet égard, le directeur municipal de la Ville d'Ottawa, M. Steve Kanellakos, a indiqué au Comité ce qui suit que : « *[I]es jours suivants, [...] Grâce à nos efforts, environ 40 poids lourds et un nombre inconnu de camions légers et de véhicules ont quitté les secteurs résidentiels. À peu près au même moment [...] le gouvernement fédéral a invoqué la Loi sur les mesures d'urgence. À ma connaissance, la Ville n'a jamais demandé l'invocation de cette loi.* »²¹

D'abord, on peut comprendre que certaines actions étaient possibles, avant même l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, et donnaient déjà des résultats.

3. COORDINATION ET PARTAGE D'INFORMATIONS

¹⁸ [La Gazette du Canada, Partie 2, volume 156, numéro 1 : Proclamation déclarant une urgence d'ordre public](#)

¹⁹ Rapport du Comité, paragraphes 144 et 158

²⁰ [Loi sur la Gendarmerie royale du Canada](#) (art. 20(1) et (2)).

²¹ [Témoignages - DEDC \(44-1\) - no 16 - Parlement du Canada](#), Kanellakos (1845).

Par ailleurs, le gouvernement a fait obstruction aux travaux d'examen du comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise, en refusant de produire certains documents pertinents pour corroborer les témoignages expliquant la décision de déclarer l'état d'urgence.

Plus particulièrement, l'avis juridique qui a été rendu tout juste avant la proclamation de la *Loi sur les mesures d'urgence* qui a été invoqué par les différents ministres qui ont défilé devant le Comité et qui, vraisemblablement, aurait recommandé la déclaration de l'état d'urgence, n'a jamais été divulgué en version intégrale et non-caviardée. En tant que client, le gouvernement pouvait renoncer au secret professionnel et aurait pu permettre aux membres du Comité d'avoir accès à cet avis et à d'autres documents couverts par le secret professionnel.

Le Conseil Privé de la Reine a également invoqué la confidentialité de ses délibérations pour ne pas transmettre au Comité des preuves qui auraient pu être pertinentes pour l'examen de la déclaration d'état d'urgence.

Dans un souci d'améliorer la transparence des institutions gouvernementales fédérales et de favoriser la confiance de la population, le *Bloc Québécois recommande qu'à l'article 62 de la Loi sur les mesures d'urgence soient ajoutés les paragraphes suivants :*

« Éléments de preuve

(4.1) Le Gouverneur en Conseil est tenu de divulguer au Comité d'examen parlementaire tous les éléments de preuve fondant ses motifs raisonnables de croire qu'une situation de crise nationale avait lieu.

(4.2) Si les éléments de preuve divulgués au par. (4.1) sont couverts par la confidentialité du Conseil privé pour la Reine, les réunions du comité d'examen parlementaire en vue de leur étude se tiennent à huis clos. »

Le SPO avait toutes les informations pour se préparer à l'arrivée du convoi.

Par ailleurs, la mauvaise utilisation (voire la non-utilisation) par le SPO des renseignements fournis par la Police provinciale de l'Ontario est fort surprenante. Alors qu'on l'avait informé au moins une semaine à l'avance de la progression et des intentions du convoi²²!

Ces précieuses informations provenaient d'une opération de renseignement de longue haleine, puisque certains des organisateurs du convoi de 2022 n'en étaient pas à leur premier rodéo. En effet, Pat King avait également été impliqué dans une autre tentative d'occupation deux ans auparavant²³. Il s'agissait d'une information connue et

²² [Rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022. Volume 1 : Aperçu](#) pages 48 à 51.

²³ [What people are saying at the United We Roll protest | CBC News](#)

publique. Les médias sociaux permettaient au groupe de s'organiser. L'événement était prévisible et même si l'ampleur était incertaine, le SPO avait le devoir et la responsabilité de s'y préparer au meilleur de ses capacités. Le manque de leadership était tel que la Police provinciale de l'Ontario, qui a fourni les renseignements à M. Sloly, « se demandait même si le SPO était « digne de recevoir de l'aide » d'autres services policiers »²⁴.

Le sujet de cette étude est aussi important que délicat, puisqu'il est question des conditions suivant lesquelles un gouvernement peut s'octroyer des pouvoirs extraordinaires, même si ces pouvoirs doivent s'exercer en conformité avec la Charte des droits et liberté du Canada²⁵. Mais il s'agit également, dans un monde rempli de désinformation et de mésinformation, de trouver l'équilibre entre le partage d'information efficace et la protection de la sécurité nationale.

4. LA CONFUSION ENTOURANT LA PROTECTION DE LA CITÉ PARLEMENTAIRE.

En terminant, le Bloc Québécois déplore le fait que le gouvernement fédéral et la police d'Ottawa ne semblent absolument pas avoir tiré des leçons de l'ensemble des événements violents survenus sur la Colline parlementaire depuis les années 1960²⁶! Même la fusillade de 2014, lors de laquelle le militaire Nathan Cirillo a été assassiné, n'a pas pu régler la question du périmètre de la Cité parlementaire et de la sécurité de la rue Wellington, ce qui est une aberration. Encore aujourd'hui, très peu a été fait concrètement, malgré une étude du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre sur la question.

D'ailleurs, le Bloc Québécois recommande : « *Que le présent rapport tienne compte des conclusions et recommandations du 19^e rapport du Comité permanent de la Procédures et des Affaires de la Chambre intitulé « Protéger la cité parlementaire : répondre à l'évolution des risques »*²⁷.

L'inertie du gouvernement par rapport à l'établissement de rôles clairs entre les différents corps de protection concernant des débordements ou des événements sur la Colline Parlementaire, est un problème grave qui a contribué au chaos et à la confusion dans la réponse à la manifestation de janvier et février 2022.

En 2015, suite aux événements de l'année précédente on a créé le Service de protection parlementaire (SPP), regroupant les services de sécurité de la Chambre des communes et du Sénat qui étaient jusque-là complètement distincts. Le SPP répond au

²⁴ [«Convoi de la liberté»: la Police d'Ottawa fait son mea culpa | JDQ](#)

²⁵ [Témoignages - DEDC \(44-1\) - no 3 - Parlement du Canada](#), Philippe Hallée (1840).

²⁶ [A history of serious security breaches that rocked Ottawa before deadly Parliament Hill shooting | National Post](#)

²⁷ [Rapport du Comité no 19 - PROC \(44-1\) - Chambre des communes du Canada](#)

commandement opérationnel de la GRC, mais relève des Présidents des deux Chambres et du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile²⁸.

Ce service doit assurer la sécurité dans la Cité parlementaire. Or, depuis les rénovations entreprises aux Édifices du Centre et de l'Est, le territoire s'est considérablement agrandi. D'autant plus que la rue Wellington, juste devant le Parlement, n'en fait pas partie! De deux choses l'une : le gouvernement ignorait la crise au point de croire qu'il n'y avait aucun risque de débordement de la rue Wellington sur les terrains du Parlement, ou alors tout le monde s'est dit que c'était la responsabilité du Service de Police d'Ottawa et ils ont détournés le regard.

Voici l'extrait d'un rapport sur la sécurité de la Cité parlementaire datant de 1999 :

« Une Cité parlementaire bien définie est un élément essentiel dont les autres mesures de sécurité dépendent. Les limites actuelles — la rivière des Outaouais au nord, la rue Wellington au sud, le canal Rideau à l'est et le prolongement de la rue Bank à l'ouest — rendent la Cité parlementaire très vulnérable. D'ailleurs, la limite du côté ouest n'est plus clairement définie²⁵. Des bureaux de député se trouvent à l'extérieur des limites traditionnelles de la Cité, dans l'édifice de la Confédération, dans l'édifice Wellington (du côté sud de la rue Wellington) et dans l'édifice de la Justice (installation projetée pour le milieu de l'an 2000). De plus, les comités parlementaires se réunissent régulièrement dans les édifices Wellington et La Promenade. Cet éparpillement crée de la confusion : on ne sait pas de quelle compétence relèvent les interventions, ce qui peut avoir comme conséquence un manque d'uniformité dans le service et dans la réponse en cas de situations dangereuses »²⁹. Ce n'est pas sérieux.

C'est pourquoi le Bloc Québécois recommande : « que la rue Wellington, à partir du Pont de la Confédération jusqu'à la rue Sussex soit incluse dans la Cité Parlementaire et qu'elle soit sous la responsabilité du SPP et de la GRC ».

5. CONCLUSION

L'occupation du Centre-Ville d'Ottawa par le « Convoi de la liberté » pendant pratiquement un mois est une indication flagrante de la légèreté avec laquelle le gouvernement et le service de Police d'Ottawa prennent les menaces. Malgré des indications claires de la venue et des intentions des manifestants, rien n'a été fait pour protéger les infrastructures essentielles, ni les citoyens d'ailleurs.

Aussi, le Bloc Québécois est d'avis que la proclamation de la *Loi sur les mesures d'urgence* constitue l'artillerie lourde du corpus législatif canadien et ne devrait être invoquée qu'en cas d'extrême urgence. Ce principe directeur n'a pas orienté les prises de décisions du gouvernement fédéral durant la durée de la crise. Cela a résulté en une

²⁸ [Le SPP - Parliamentary Protective Service](#)

²⁹ [BuildingTheFuture-f.pdf \(noscommunes.ca\)](#)

proclamation de la *Loi sur les mesures d'urgence* inutile, abusive et ne respectant pas les avis du Québec et des provinces, en plus de couvrir un territoire trop important.

Cette faiblesse, dont le monde entier a été témoin, lance un très mauvais message dans un contexte où l'ingérence étrangère et la sécurité des frontières sont des enjeux de premiers plans. Le Bloc Québécois tenait à faire la lumière sur ces enjeux afin que le gouvernement fédéral prenne conscience de ces lacunes et qu'il les corrige pour le bien de la sécurité nationale et de l'intégrité de nos institutions démocratiques.

Opinion complémentaire du Nouveau Parti démocratique

L'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* a représenté un moment charnière dans la gouvernance canadienne, mettant à l'épreuve la force de nos droits et libertés tels qu'ils sont définis dans la Charte. Elle nous a poussés à examiner des questions cruciales telles que la transparence, la responsabilité et la résilience de notre démocratie. En tant que membres du Nouveau Parti démocratique, nous soutenons les recommandations du rapport principal, mais nous pensons qu'une réflexion plus approfondie est essentielle. Cette réflexion nous aidera à aborder les implications plus larges de ce moment et à nous assurer que nous traçons un avenir qui protège les droits des Canadiens.

Les néo-démocrates insistent sur la nécessité urgente de rétablir la confiance du public dans nos institutions. Pour y parvenir, il faudra un engagement démocratique beaucoup plus profond en faveur de la transparence et de la responsabilité parlementaires, non seulement dans le contexte spécifique de la *Loi sur les mesures d'urgence*, mais aussi dans le cadre de nos efforts permanents en matière de gouvernance. Les événements de l'occupation ont révélé une vérité qui donne à réfléchir : notre démocratie est plus fragile que beaucoup d'entre nous ne le pensaient. La restaurer pleinement nécessitera des efforts soutenus, bien au-delà de la résolution de cette crise immédiate.

Au cours des débats parlementaires, nous avons soulevé des questions fondamentales sur l'obligation du gouvernement de respecter les droits garantis par la Charte. Plus précisément, nous avons cherché à savoir si les droits garantis par la Charte demeuraient intacts, comme le suggère le préambule de la déclaration, ou si le gouvernement avait l'intention d'invoquer l'article 1 de la Charte pour justifier d'éventuelles violations. Ces demandes reflètent un défi plus large : concilier les mesures d'urgence avec les principes fondamentaux de la démocratie et de la justice.

Nous partageons également les préoccupations générales concernant les conséquences à long terme de l'extension des pouvoirs de police dans le cadre de mesures d'urgence. L'histoire nous rappelle les excès et les abus de pouvoir répétés à l'encontre de mouvements politiques légitimes, notamment ceux menés par les peuples autochtones, les défenseurs du climat et les travailleurs. Les défaillances des services de police locaux pendant le convoi de la liberté – où les agents semblaient compromis ou même sympathiques aux occupants – ont mis en lumière des problèmes systémiques qui doivent être résolus. De nombreux Canadiens se sont sentis abandonnés pendant cette crise, et la perte de confiance du public qui en a résulté souligne l'urgence d'une réforme structurelle.

Il est troublant de constater que la dernière commission royale sur le maintien de l'ordre au Canada remonte à 1962, alors que les défis de la sécurité publique ont considérablement évolué depuis. Nous demandons au ministre de la Sécurité publique de créer une nouvelle commission nationale sur le maintien de l'ordre. Cet organisme devrait examiner les mandats et les budgets de la police, ainsi que leur alignement sur les objectifs de sécurité publique. En outre, nous demandons instamment la création d'un bureau chargé d'enquêter sur la radicalisation au sein des forces de sécurité publique et sur l'utilisation abusive des ressources à des fins antidémocratiques.

Ce moment exige plus que des corrections procédurales à la *Loi sur les mesures d'urgence*. Nous devons la moderniser en y ajoutant des définitions claires, des seuils solides et des mesures de transparence renforcées. Mais le travail ne s'arrête pas là. Il est tout aussi essentiel de s'attaquer aux failles

structurelles de la gouvernance et du maintien de l'ordre révélées par cette crise. Le rétablissement de la confiance du public nécessitera non seulement une réforme législative, mais aussi un engagement renouvelé en faveur des valeurs fondamentales de la démocratie, de la justice et de la responsabilité. Le Parlement doit reprendre son rôle de gardien de ces principes, en veillant à ce que les droits des Canadiens soient protégés et que nos institutions restent solides.

En conclusion, si les néo-démocrates soutiennent le rapport principal du DEDC et ses recommandations, nous pensons que quatre aspects spécifiques émergeant du travail de notre Comité méritent une plus grande attention. Ces éléments sont essentiels pour résoudre les problèmes systémiques au cœur de cette crise et pour s'assurer que notre pays en sortira plus fort.

Structure du Comité

Comme *la Loi sur les mesures d'urgence* n'avait jamais été utilisée, le comité n'avait aucun exemple de la façon dont il devait entreprendre son travail, particulièrement à la lumière du fait que la Loi envisage le rôle du comité dans le contexte d'une situation d'urgence en cours, et pas nécessairement après que l'invocation de la Loi a été révoquée. Le comité a donc entrepris une discussion pour l'aider à définir la portée de son étude, en tenant compte de l'article 62 de la loi, de l'ordre de renvoi de la Chambre et du Sénat, ainsi que des témoignages de Philippe Hallée (légiste et conseiller parlementaire, Sénat), de Philippe Dufresne (légiste et conseiller parlementaire, Chambre des communes) et de l'honorable Perrin Beatty, ancien ministre de la Défense nationale et parrain du projet de loi qui a donné naissance à la *Loi sur les mesures d'urgence*.

La question clé est de savoir si le Comité a la capacité d'examiner les facteurs qui ont conduit à l'invocation de la loi ou si elle est limitée à un examen plus étroit de l'exercice des pouvoirs et des fonctions du gouvernement pendant l'invocation de la loi.

Dans son témoignage, M. Hallée a déclaré :

Votre comité est donc maître de sa destinée, sous réserve de toute directive de la Chambre ou du Sénat. Il peut ainsi déterminer quelles informations peuvent être pertinentes ou nécessaires à la tâche qui lui a été confiée, et établir si un thème d'étude sort ou non du cadre de son mandat. Autrement dit, le Comité est habilité à déterminer, de son propre chef, si un thème d'étude ou un élément d'information quelconque est pertinent et nécessaire à son travail.¹

M. Dufresne a ajouté que « Le Comité pourra se pencher sur certaines questions de manière plus spécifique, mais d'autres questions appelleront éventuellement un examen dans un contexte plus vaste »².

En ce qui concerne l'argument selon lequel l'article 62, paragraphe 1, de la loi prescrit des paramètres étroits pour le comité, M. Beatty a déclaré :

Je tiens à être clair sur ce point. Nous nous attendions à ce que le rôle principal du comité soit d'assurer une surveillance parlementaire continue, pendant toute la durée de la crise, de la

¹ Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise, Témoignages n° 003, 29 mars 2022, p. 2

² Ibid, p. 3

façon dont le gouvernement utilise ses pouvoirs. Nous n'excluons vraiment pas que le comité puisse se demander s'il était justifié que le gouvernement s'accorde ces pouvoirs.³

Sur la base des témoignages des légistes du Sénat et de la Chambre des communes et de M. Beatty, nous pensons que le comité a le pouvoir d'examiner les conditions et les informations utilisées par le gouvernement dans sa décision d'invoquer *la Loi sur les mesures d'urgence* et que le comité ne devrait pas se limiter à l'examen des mesures prises en vertu de la déclaration de situation d'urgence. Cette approche est importante pour aider notre comité à comprendre la nécessité et la proportionnalité des mesures prises par le gouvernement.

Le comité a formulé plusieurs recommandations dans le rapport principal sur le rôle du comité parlementaire, concernant la création du Comité, son rôle et son mandat, ainsi que l'administration. Nous espérons que ces recommandations, ainsi que les témoignages reçus par le Comité, seront pleinement pris en compte dans toute modification future de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Accès à l'information

La capacité d'une commission parlementaire à mener à bien ses travaux dépend en grande partie de son accès aux témoins et aux informations pertinentes pour son étude. L'article 108(1)(a) du Règlement indique clairement le pouvoir du Comité d'envoyer chercher des personnes, des documents et des dossiers. Ce pouvoir de demander des documents est décrit plus en détail par Beauchesne comme suit :

- (1) Il est loisible au Comité d'exiger la production de tous les documents à condition que leur communication entre dans son mandat. À cette réserve près, il semblerait que ses attributions, à cet égard, soient sans limites.⁴

Pour que le Comité puisse comprendre si le *Règlement sur les mesures d'urgence* et les *Mesures économiques d'urgence* promulgués par le gouvernement étaient raisonnables et proportionnés pour atteindre l'objectif de mettre fin à la situation d'urgence, le Comité doit avoir une meilleure compréhension des éléments qui ont été pris en compte dans la prise de décision du gouvernement. Par exemple, sans connaître l'ampleur des problèmes de sécurité, sans comprendre en détail l'impact économique de l'occupation et des blocages, ou sans connaître les mesures infructueuses qui ont déjà été prises aux niveaux municipal, provincial et fédéral, il est difficile pour la commission de déterminer la nécessité ou l'efficacité des mesures prises en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Néanmoins, dans de nombreux cas, le Comité n'a pas été en mesure d'obtenir les documents qu'il avait demandés. Les ministres et les fonctionnaires ont à maintes reprises invoqué le secret professionnel et/ou le secret de l'avocat pour ne pas répondre aux questions ou fournir des documents.

Le refus du gouvernement de fournir l'avis juridique, mentionné dans les témoignages, qui a été utilisé par le Cabinet pour élargir l'interprétation du paragraphe 2(c) de la Loi sur le SCRS, qui fixe le seuil de menace pour la sécurité nationale dans la *Loi sur les mesures d'urgence*, est particulièrement préoccupant.⁵⁶ Cet avis juridique était d'une importance cruciale dans les délibérations du Cabinet et

³ Ibid p. 23

⁴ Beauchesne. Arthur. *Règles et formulaires de la Chambre des communes du Canada* (6th ed.)(Toronto : Carswell Co. Ltd., 1958), p. 236.

⁵ Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise, Témoignages n° 020, 1er décembre 2022, p. 2

⁶ Témoignage de David Lametti, audition publique de la Commission sur l'état d'urgence, vol. 29, p. 117.

aurait fourni des informations inestimables sur le caractère raisonnable de la détermination du gouvernement selon laquelle le seuil pour déclarer une situation d'urgence avait été atteint.

Le Comité note que la commission sur l'état d'urgence s'est également vu refuser l'accès à un grand nombre de ces mêmes documents.

En outre, le refus du premier ministre de l'Ontario, Doug Ford, et de la sollicitante générale de l'Ontario de l'époque, Sylvia Jones, d'accepter l'invitation à comparaître devant notre Comité a laissé des lacunes importantes dans la capacité du Comité à comprendre pleinement les décisions et les mesures prises par le gouvernement de l'Ontario pour mettre fin à l'occupation d'Ottawa et au blocage des frontières internationales. Bien que M. Ford et Mme Jones aient le droit d'invoquer le privilège parlementaire, leur refus de participer à l'enquête publique ou de comparaître devant notre Comité constitue un manque de leadership et renforce la critique selon laquelle le gouvernement de l'Ontario n'a pas pris l'occupation du convoi de la liberté à Ottawa avec le sérieux qu'elle méritait.

L'utilisation des pouvoirs extraordinaires accordés au gouvernement fédéral par la *Loi sur les mesures d'urgence* nécessite une franchise et une divulgation extraordinaires. Il ne suffit pas de supposer que le gouvernement a agi de bonne foi, comme l'a laissé entendre David Lametti lors de sa comparution devant la Commission sur l'état d'urgence.⁷ C'est pourquoi nous suggérons ce qui suit :

Recommandation 1 : Que la *Loi sur les mesures d'urgence* soit modifiée pour refléter l'obligation du gouvernement fédéral de fournir au Comité parlementaire d'examen toutes les contributions au Cabinet et aux ministres sur la question, y compris toutes les informations, conseils et recommandations fournis au Cabinet, aux comités du Cabinet et aux ministres individuels.

Extrémisme violent à caractère idéologique (EVCI)

La menace croissante que représente l'extrémisme violent à caractère idéologique est un thème qui a été présent tout au long du convoi de la liberté et des témoignages recueillis par notre Comité. Dès le début, des éléments extrémistes étaient présents dans le mouvement du convoi, en particulier ceux qui étaient à l'origine d'un protocole d'accord appelant au renversement du gouvernement élu.⁸

L'implication des groupes EVCI a encore été mise en évidence lorsque des accessoires d'extrême droite ont été trouvés lors de la saisie par la police d'une cache d'armes au barrage frontalier de Coutts, en Alberta.

Lors de son témoignage devant notre Comité, David Vigneault, alors directeur du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), a déclaré que

Dans le cas du « convoi de la liberté », le SCRS était préoccupé par la menace de l'extrémisme violent à caractère idéologique, ou EVCI, et plus particulièrement par la possibilité d'actes de violence graves. Comme je l'ai dit publiquement récemment, l'EVCI représente actuellement une menace importante à la sécurité nationale. La combinaison d'événements perturbateurs majeurs, comme la pandémie, l'influence toujours croissante des médias sociaux et la propagation des théories du complot, ont créé un environnement propice à être exploité par les

⁷ Témoignage de David Lametti, audition publique de la Commission sur l'état d'urgence, vol. 29, p. 178

⁸ <https://publicorderemergencycommission.ca/files/exhibits/COM00000866.pdf>

influenceurs et les extrémistes. Cet environnement est susceptible d’inspirer des personnes à commettre des actes de violence.⁹

M. Vigneault craint également que le convoi ne soit utilisé pour diffuser de la propagande d’extrême droite et recruter des personnes partageant les mêmes idées.

Malgré l’inquiétude manifeste du SCRS et d’autres services de renseignement, un rapport de renseignement clé sur lequel s’est appuyé le Service de police d’Ottawa n’a pas spécifiquement identifié les acteurs de l’EVCI comme une menace potentielle. Au lieu de cela, il a identifié l’ISIS, les entités « marginales » et les personnes qui « éprouvent un plaisir malsain à troller les manifestants légitimes » comme étant les principales préoccupations en matière de sécurité.¹⁰ Il s’agit là d’une lacune importante et d’autres aspects de cette analyse du renseignement ont contribué à saper la préparation et la réponse du Service de police d’Ottawa au « convoi de la liberté ».

La croissance de l’extrémisme violent à caractère idéologique est une menace très réelle pour la sécurité publique et la sécurité nationale. Il a déjà été associé au meurtre de personnes à London (Ontario) et à Québec (Québec). Le témoignage de Marie-Hélène Chayer, directrice exécutive du Centre intégré d’évaluation du terrorisme, indique que la moitié des ressources antiterroristes du SCRS sont consacrées aux enquêtes sur l’EVCI.¹¹

L’infiltration de l’EVCI dans les services militaires et policiers du Canada est également de plus en plus reconnue. Un rapport du Groupe consultatif sur le racisme et la discrimination systémiques du ministre de la Défense nationale a mis en évidence le fait inquiétant que des nationalistes blancs et des extrémistes sont présents au sein des forces armées canadiennes et que le nombre de membres de groupes extrémistes est en augmentation.¹² En 2021, le ministre de la Sécurité publique de l’époque s’est également inquiété du fait que les groupes suprémacistes blancs et EVCI recrutent activement des membres de la Gendarmerie royale du Canada.¹³

Le risque d’avoir des membres actifs et d’anciens membres des services militaires et de police canadiens constitue une menace claire et actuelle pour la sûreté et la sécurité du Canada. C’est pourquoi nous proposons ce qui suit :

Recommandation 2 : Que le gouvernement fédéral crée un groupe de travail indépendant pour enquêter sur l’extrémisme violent à caractère idéologique (EVCI) au sein des services de police.

Police

L’aspect du « convoi de la liberté » qui a reçu, à juste titre, le plus d’attention et de critiques est l’échec du maintien de l’ordre. Il était clair dès le départ que les services de police d’Ottawa n’étaient pas préparés et avaient mal compris la menace que représentait le « convoi de la liberté » dans la ville

⁹ Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise, Témoignages n° 007, 10 mai 2022, p. 2

¹⁰ <https://publicorderemergencycommission.ca/files/exhibits/OPS00004039.pdf?t=1667279408>

¹¹ Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise, Témoignages n° 020, 1er décembre 2022, p. 20

¹² GROUPE CONSULTATIF DE LA MINISTRE DE LA DÉFENSE NATIONALE SUR LE RACISME SYSTÉMIQUE ET LA DISCRIMINATION, notamment le racisme anti-Autochtones et anti-Noirs, les préjugés contre la communauté LGBTQ2+, la discrimination entre les sexes et la suprématie blanche RAPPORT FINAL – Janvier 2022

¹³ https://www.thestar.com/politics/federal/public-safety-minister-acknowledges-threat-of-white-supremacist-infiltration-to-canada-s-police-forces/article_bfed5787-486e-5dae-83e2-9c7447920628.html

d'Ottawa. Les aspects multi-juridictionnels de l'échange de renseignements et du maintien de l'ordre dans la capitale nationale ont posé des défis importants.

Le fait que les opérations et les tactiques de la police aient été divulguées aux organisateurs de la manifestation a suscité de vives inquiétudes et conduit à se demander comment et qui divulguait ces informations. En outre, de nombreux citoyens ont été consternés de voir des policiers refuser d'appliquer les lois ou soutenir ouvertement le « convoi de la liberté ». Il a également été révélé que les membres de la Joint Task Force 2, les membres de l'équipe de sécurité du premier ministre de la GRC et d'autres anciens militaires et policiers jouaient un rôle clé dans l'organisation et la direction du « convoi de la liberté »¹⁴.

Ces facteurs ont contribué à saper la confiance du public dans la capacité de la police à contrôler et à mettre fin à l'occupation à Ottawa et aux postes-frontières du pays.

Sur les 56 recommandations formulées par la Commission sur l'état d'urgence, les 27 premières concernent le maintien de l'ordre. De nombreuses recommandations appellent à des changements à tous les niveaux du maintien de l'ordre, l'accent étant mis en particulier sur l'interopérabilité, ce qui témoigne du défi que représente le maintien de l'ordre dans une structure multijuridictionnelle.

Bien que ces recommandations soient valables en soi, elles s'inscrivent dans un ensemble plus large de rapports appelant à une réforme de la police au Canada. Ces dernières années, le Comité parlementaire sur la sécurité nationale et le renseignement et la Commission fédérale-provinciale sur les événements d'avril 2020 en Nouvelle Écosse ont publié des rapports contenant des recommandations importantes sur le maintien de l'ordre au Canada. Le rôle de la police contractuelle au Canada, l'élargissement du rôle des services de shérifs en Alberta et le remplacement de la GRC par un service de police municipal à Surrey, en Colombie-Britannique, ont également fait l'objet de discussions accrues.

Par conséquent, à la lumière des lacunes exposées dans les récents rapports, des aspects changeants de l'application de la loi et de la nécessité d'actualiser les approches de la sécurité communautaire, nous proposons ce qui suit :

Recommandation : Que le gouvernement fédéral, en coordination avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones, entreprenne un examen national du maintien de l'ordre au Canada.

Conclusion

Le convoi de la liberté, tant à Ottawa que dans d'autres villes du pays, a été le théâtre d'une combinaison de facteurs qui ont rendu ce mouvement différent de la plupart des autres manifestations. La portée des médias sociaux et la rapidité avec laquelle les informations ont circulé, l'afflux rapide de millions de dollars de dons, les lignes d'approvisionnement sophistiquées mises en place pour maintenir l'occupation d'Ottawa, et un leadership décentralisé ont posé des défis importants à la police et aux représentants du gouvernement.

L'incapacité de la police d'Ottawa à comprendre la menace posée par le convoi de la liberté a permis aux manifestants de se retrancher et à la manifestation initiale du week-end de se transformer en une manifestation illégale et, finalement, en une occupation de trois semaines. Les témoignages des services

¹⁴ Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise, Témoignages n° 020, 1er décembre 2022, p. 5

de police montrent clairement que pendant l'occupation, des actes illégaux ont été commis quotidiennement, que plusieurs accusations de port d'armes ont été portées contre les manifestants et que la police a été prise d'assaut lorsqu'elle a tenté de procéder à des arrestations¹⁵. L'incapacité de la police à contrôler et à disperser l'occupation à Ottawa, les nombreux blocages aux postes-frontière dans tout le pays, qui risquent de s'étendre, et l'importante saisie d'armes à Coutts, en Alberta, montrent clairement qu'il y a une urgence nationale.

Le recours à des mesures extraordinaires, telles que la *Loi sur les mesures d'urgence*, ne doit jamais être pris à la légère et ne doit être considéré que comme un outil de dernier recours. Ces pouvoirs doivent être utilisés de manière limitée dans le temps, proportionnellement à l'urgence à laquelle ils répondent, et avec un maximum de transparence et de responsabilité. Il incombe au gouvernement de fournir au public autant d'informations que possible concernant sa décision d'invoquer la loi afin que les parlementaires et le public comprennent pleinement l'étendue de la situation d'urgence, l'éventail complet des options dont dispose le gouvernement et la justification des mesures mises en place. L'absence de ce haut niveau de transparence ne fera qu'accroître le cynisme et alimenter les conspirations. Le gouvernement libéral mérite les critiques qu'il a reçues pour ne pas avoir fourni des documents et des témoignages critiques à la commission parlementaire de surveillance et à la commission d'urgence de l'ordre public.

L'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* a révélé des problèmes profonds et systémiques dans la gouvernance, le maintien de l'ordre et la protection des droits démocratiques au Canada. Les questions de transparence, de responsabilité et de confiance du public mises en lumière lors de cette crise doivent être abordées de toute urgence et avec détermination. En tant que néo-démocrates, nous pensons que les recommandations de ce rapport constituent un pas en avant essentiel, mais qu'elles doivent être accompagnées de réformes plus larges. Qu'il s'agisse de moderniser la Loi sur les mesures d'urgence, d'enquêter sur l'extrémisme au sein des institutions publiques ou de repenser le rôle et la structure des services de police, le Canada doit saisir cette occasion pour reconstruire ses institutions dans le respect des valeurs démocratiques. Ce n'est qu'au prix d'efforts soutenus et d'une véritable responsabilisation que nous pourrons rétablir la confiance du public et faire en sorte que notre démocratie reste à même de relever les défis à venir.

¹⁵ Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise, Témoignages no 017, 3 novembre 2022.

